



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TIANA FIGUEIREDO TELES**

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS COMO ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO LOCAL:  
POSSIBILIDADE DE CONSORCIAMENTO NA VISÃO DOS GESTORES  
MUNICIPAIS**

**SÃO CRISTÓVÃO (SE)  
2019**

**TIANA FIGUEIREDO TELES**

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS COMO ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO LOCAL:  
POSSIBILIDADE DE CONSORCIAMENTO NA VISÃO DOS GESTORES  
MUNICIPAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Sergipe, sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Professor Dr. Marcos Eduardo Zambanini

**SÃO CRISTÓVÃO (SE)  
2019**

## FICHA CATALOGRÁFICA

### Dados de Catalogação na Publicação (CIP)

Teles, Tiana Figueiredo

T269c      Consórcios públicos municipais como estratégia de desenvolvimento local: possibilidade de consorciamento na visão dos gestores municipais / Tiana Figueiredo Teles. Orientação de Marcos Eduardo Zambanini- São Cristóvão, SE, 2019.

123 f.: il.

Dissertação (mestrado profissional em Administração Pública)– Rede Nacional PROFIAP, Universidade Federal de Sergipe, 2019.

1. Consórcio Público 2. Cooperação 3. Agreste Central Sergipano 4. Serviços Públicos. 5. Desenvolvimento Regional I.Tiana Figueiredo Teles. II. Título.

CDU 351/ 354

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS COMO ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL:  
UMA ANÁLISE DE VIABILIDADE DA IMPLANTAÇÃO NO AGRESTE CENTRAL  
SERGIPANO**

**TIANA FIGUEIREDO TELES**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Sergipe, sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, para a obtenção do título de Mestre.

Avaliação: \_\_\_\_\_

Data da defesa: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Marcos Eduardo Zambanini (Orientador)**  
**Universidade Federal de Sergipe (UFS)**

---

**Prof. Dr. Kleber Fernandes de Oliveira (Membro Interno)**  
**Universidade Federal de Sergipe (UFS)**

---

**Profa. Dra. Florence Cavalcanti H. Pedreira de Freitas (Membro Externo)**  
**Universidade Federal de Sergipe (UFS) – Prof. PROPADM**

## **DEDICATÓRIA**

**Ao meu amor, Jorge Elias, e aos  
nossos filhos Tarso, Bernardo e Nina. Luzes da minha vida.**

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu esposo, Jorge, por me direcionar neste caminho e por semear em mim o interesse pela Administração Pública.

A minha pequena Nina, pela compreensão dos dias de ausência em que estive focada na realização deste sonho.

Aos meus pais, os maiores e melhores professores que a vida poderia me oferecer.

Ao meu irmão, Gusto, e meus sobrinhos, Beatriz, Arthur e Giovana por reforçar a base do alicerce da nossa família.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcos Eduardo Zambanini pela dedicação, incentivo e paciência.

Aos colegas do PROFIAP pelo carinho e amizade.

## RESUMO

O processo de redemocratização, inaugurado no Brasil com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, promoveu importantes alterações no contexto político, fiscal e administrativo do Brasil. A reconfiguração das relações intergovernamentais instituiu a independência entre os entes federados e regulamentou a redistribuição das competências constitucionais com vias à promoção da democratização dos governos locais. A maior autonomia e responsabilidades dos entes federados potencializada pela ausência de políticas de desenvolvimento, sobretudo dos municípios, findou por ampliar as disparidades financeiras, político e administrativas que comprometem, sobretudo, a garantia de acesso aos serviços públicos. Nesse contexto que o processo de cooperação intermunicipal, na forma de Consórcio Público, despontou como alternativa à gestão otimizada dos serviços públicos. O processo de cooperação entre os entes federados que inicialmente esteve marcado pela informalidade e flexibilidade, aflorou como instituto com a Lei nº 11.107/2005, conhecida como a Lei do Consórcio Público. A lei reforça a ampliação do potencial de atuação do Consórcio e viabiliza a garantia de acesso ao serviço público, bem como apresenta potencial para promoção do desenvolvimento regional. Assim, o presente estudo teve por objetivo é verificar quais as possíveis formas de consorciamento intermunicipal entre os municípios entrevistados na percepção dos gestores municipais. Os resultados evidenciaram que, nos municípios pesquisados, os gestores conhecem Consórcio Público apenas de forma superficial e desconhecem as etapas necessárias à sua constituição. Os dados também permitiram verificar que, muito embora todos os municípios pesquisados façam parte de uma determinada modalidade de Consórcio, a participação não se deu de forma voluntária e também há carência de recursos e incentivos Estadual e Federal à constituição dos Consórcios. Diante das informações obtidas, o estudo concluiu que os Consórcios Públicos são uma alternativa viável à concretização de políticas públicas visto que os municípios partilham de dificuldades semelhantes, mas isso somente poderá tornar-se viável se houver um processo de conscientização e treinamento do gestor público municipal quanto aos benefícios e trâmites legais de todo o processo.

**Palavras-chave:** Consórcio Público. Cooperação. Agreste Central Sergipano. Serviços Públicos. Desenvolvimento Regional.

## ABSTRACT

The redemocratization process, inaugurated in Brazil with the promulgation of the 1988 Citizen Constitution, promoted important changes in the political, fiscal and administrative context of Brazil. The reconfiguration of intergovernmental relations established independence between the federated entities and regulated the redistribution of constitutional competences with a view to promoting the democratization of local governments. The greater autonomy and responsibilities of the federated entities made possible by the lack of development policies, especially of the municipalities, ended up widening the financial, political and administrative disparities that mainly compromise the guarantee of access to public services. In this context, the process of inter-municipal cooperation, in the form of Public Consortium, emerged as an alternative to the optimized management of public services. The process of cooperation between the federated entities, which was initially marked by informality and flexibility, emerged as an institute with Law 11.107 / 2005, known as the Public Consortium Law. The law reinforces the expansion of the Consortium's potential for action and guarantees access to the public service, as well as presents potential for promoting regional development. Thus, the present study aimed to verify how the implementation of an inter-municipal consortium in the sergipe central agreste could promote improvements and opportunities for local and regional development, especially with the municipalities involved. The results showed that, in the cities surveyed, managers only know the Public Consortium in a superficial way and are unaware of the steps necessary for their constitution. The data also allowed us to verify that, although all the municipalities surveyed are part of a certain type of Consortium, participation did not occur voluntarily and there is also a shortage of State and Federal resources and incentives for consortiums. Based on the information obtained, the study concluded that Public Consortia are a viable alternative to the implementation of public policies since municipalities share similar difficulties, but this can only become feasible if there is a process of awareness and training of the municipal public manager benefits and legal procedures of the whole process.

**Key Words:** Public Consortium. Cooperation. Agreste Central Sergipano. Public services. Regional development.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AL</b>	Alagoas
<b>BA</b>	Bahia
<b>CE</b>	Ceará
<b>CINPRA</b>	Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento
<b>CIS ASF</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto São Francisco
<b>CLT</b>	Consolidação de Leis do Trabalho
<b>COMBASF</b>	Consórcio do Baixo São Francisco
<b>CONSCENSUL</b>	Consórcio de Resíduos Sólidos do Sul e Centro Sul Sergipano
<b>COOFAMA</b>	Cooperativa de Farinha de Mandioca
<b>CP</b>	Consórcio Público
<b>CPAC</b>	Consórcio do Agreste Central
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>EMBRAPA</b>	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
<b>FACTEC</b>	Faculdade de Tecnologia
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>MA</b>	Maranhão
<b>OSCIP</b>	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>PB</b>	Paraíba
<b>PDT</b>	Plano de Desenvolvimento do Território
<b>PE</b>	Pernambuco
<b>PERS-SE</b>	Plano Estadual de Resíduos Sólidos de Sergipe
<b>PI</b>	Piauí
<b>PLANTEQ</b>	Plano Territorial de Qualificação
<b>PP</b>	Planejamento Participativo
<b>PROCIS</b>	Programa Estadual de Cooperação Intermunicipal em Saúde
<b>RN</b>	Rio Grande do Norte
<b>SE</b>	Sergipe
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Formas de Consórcio .....	26
<b>Figura 2</b> – Relação entre municípios e municípios consorciados por região .....	38
<b>Figura 3</b> – Relação entre municípios e municípios consorciados por estado da região Nordeste.....	40

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Gestores municipais entrevistados .....	58
<b>Quadro 2</b> – Entrevistados para Proposta de Intervenção .....	58
<b>Quadro 3</b> – Objetivos específicos, categorias de análise e elementos de análise ...	60
<b>Quadro 4</b> – Protocolo de Estudos.....	61
<b>Quadro 5</b> – Proposta de Intervenção 1 .....	78
<b>Quadro 6</b> – Proposta de Intervenção 2.....	80
<b>Quadro 7</b> – Proposta de Intervenção 3.....	80
<b>Quadro 8</b> – Proposta de Intervenção 4.....	82
<b>Quadro 9</b> – Proposta de Intervenção 5.....	83
<b>Quadro 10</b> – Proposta de Intervenção 6.....	84
<b>Quadro 11</b> – Proposta de Intervenção 7 .....	85

## LISTA TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Percentual de receitas oriundas de fontes externas .....	19
<b>Tabela 2</b> – Relação entre Consórcio Público e municípios por quantidade de habitantes.....	37
<b>Tabela 3</b> – Consórcios Públicos nas Regiões do Brasil .....	37
<b>Tabela 4</b> – Consórcios Públicos nos estados da região Nordeste.....	39
<b>Tabela 5</b> – Consórcios Públicos Intermunicipais no Estado de Sergipe.....	41
<b>Tabela 6-</b> Tabela Resumo do Diagnóstico.....	76

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Entrevistados por gênero .....	64
<b>Gráfico 2</b> – Conhecimento da Lei de Consórcios Públicos .....	65

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 Objetivos .....</b>	<b>17</b>
1.2.1 Objetivo geral .....	17
1.2.2 Objetivos específicos.....	17
<b>1.3 Justificativa.....</b>	<b>18</b>
<b>2 REFERENCIAL DE ANÁLISE .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Referencial Teórico .....</b>	<b>21</b>
2.1.1 O consórcio público e o federalismo cooperativo .....	21
2.1.2 A definição dos consórcios públicos intermunicipais .....	25
<b>2.2 Referencial Empírico.....</b>	<b>28</b>
2.2.1 A lei dos consórcios públicos – lei 11.107/2005 .....	28
2.2.2 A constituição do consórcio público (CP) .....	30
2.2.3 Áreas de atuação do consórcio público.....	31
2.2.4 Objetivos e hipóteses de cabimento.....	32
2.2.5 A gestão financeira do consórcio público .....	34
2.2.6 A equipe do Consórcio Público .....	35
2.2.7 A extinção do Consórcio Público.....	35
<b>2.3 O Panorama do Consórcio Público no Brasil .....</b>	<b>36</b>
<b>2.4 Os desafios à constituição de Consórcios Públicos .....</b>	<b>43</b>
<b>2.5 Exemplos de Consórcio Público no Brasil .....</b>	<b>44</b>
2.5.1 Consórcio do Grande ABC .....	45
2.5.2 Consórcio intermunicipal de produção e abastecimento (CINPRA) .....	46
2.5.3 Consórcio de saúde de Minas Gerais.....	47
2.5.4 Consórcio Nordeste.....	48
<b>3 BREVE HISTÓRICO DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS.....</b>	<b>51</b>
<b>3.1 Campo do Brito.....</b>	<b>51</b>
<b>3.2 Carira .....</b>	<b>51</b>
<b>3.3 Frei Paulo .....</b>	<b>52</b>
<b>3.4 Malhador .....</b>	<b>53</b>

3.5 Pedra Mole .....	53
3.6 São Miguel do Aleixo .....	54
4 METODOLOGIA .....	55
4.1 Caracterização do estudo .....	55
4.2 Questões de pesquisa .....	55
4.3 Delineamento e procedimentos da pesquisa.....	56
4.4 Unidade de análise e critérios para escolha do caso.....	56
4.5 Fontes de evidência .....	57
4.6 Definições construtivas .....	59
4.7 Categorias analíticas e elementos de análise.....	59
4.8 Protocolo de estudo.....	61
4.9 Análise dos dados.....	62
4.10 Limitações do estudo.....	63
REFERÊNCIAS.....	94
APÊNDICES .....	100
APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	100
ANEXOS .....	102
ANEXO I - LEI Nº 11.107 / 2005 .....	102
ANEXO I I - DECRETO Nº 6.017 .....	111
ANEXO I II CARTA DE CONSTITUIÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE.....	129

## 1 INTRODUÇÃO

A redemocratização do país, materializada pela Constituição da República de 1988, deu início a um contexto social em que os anseios se baseavam na busca e na luta por para um estado descentralizado, democrático e social, alicerçado no modelo do novo pacto de uma sociedade democrática e mais justa. Desta forma, deixaria de ser um estado autoritário e centralizado federativo.

Segundo Losada (2008, p. 46)

O pacto federativo constitui um processo dinâmico que rege e articula as relações intergovernamentais. Inicialmente se encontra inscrito na Constituição (repartição de atribuições e recursos), mas se inscreve em certa cultura política de relações intergovernamentais, e evolui institucionalmente, via rodadas de negociações e pactuado entre os entes federados, para a progressiva reconfiguração da engenharia institucional de organização do estado federativo.

Nessa dinâmica, com a promulgação da Constituição de 1988, foi instituído o modelo de Federação Trina, formada pela união indissolúvel de União, Estados e Municípios. Segundo Abrucio e Laczynski (2013), desde a Constituição Cidadã, e como resultado da descentralização, os municípios brasileiros não só começaram a receber mais recursos, mas também se tornaram entes federativos. Nesse sentido, surge o federalismo cooperativo em que a cooperação entre a União e o Estado para com os municípios é o cumprimento de um dever.

Para Ziulkoski (CNM, 2016), as relações de cooperação surgem, assim, no sentido de descentralizar recursos técnicos e financeiros, evitando que a Administração Central, para executar políticas públicas de interesse do cidadão, tenha que criar uma cara e ineficiente estrutura local paralela à do município.

No contexto de autonomia e independência, desponta a figura do ente federativo municipal como o que detêm, por estar mais próximo do cidadão, a prioridade na execução de políticas públicas, em especial as que possuem objeto de interesse social e as políticas de prestação de serviços.

Daí então a cooperação federativa aparece como importante papel na execução destas políticas e, nesse contexto, insere-se a atuação dos Consórcios Públicos como instrumento de relação intergovernamental cooperativa com potencial para oportunizar a solução de problemas comuns entre os entes federados e com



capacidade de realização de serviços públicos fundamentais ao desenvolvimento dos entes e, em especial, dos municípios.

Conforme Borges (2006), os Consórcios Públicos surgem, assim, para que os municípios possam congregarem-se associativamente para combinar e somar os recursos materiais, financeiros e humanos de cada um, no sentido de realizarem ações conjuntas que, se fossem desempenhadas por cada ente público, isoladamente, não ofereceriam a suficiente viabilidade financeira, nem alcançariam os mesmos resultados positivos, com a desejável eficiência. Representam, portanto, um poderoso instrumento com potencial de ensejar amplas possibilidades para os municípios ou mesmo para os estados mais carentes de recursos.

O Consórcio Público apresenta-se, dessa forma, como alternativa que permite a racionalização do uso dos recursos públicos, possibilitando a execução das políticas públicas de forma mais técnica e eficiente, amplificando o poder de diálogo dos municípios junto às organizações privadas e outras esferas do Poder Público e que possibilita a consolidação de uma identidade regional inovadora, e como solução institucional com potencial para promover um planejamento regional estratégico.

## **1.1 Contextualização e problema de pesquisa**

Segundo dados da Pesquisa da Desigualdade Mundial 2018, 1% da população brasileira detêm quase 30% da renda do país, o que comprova uma incontestável marca simbólica do Brasil: a desigualdade social. E, embora a desigualdade social tenha um destaque especial em virtude da disparidade de renda, existe outro modelo de desigualdade que se caracteriza pelo desequilíbrio relacionado ao acesso a serviços públicos.

Do ponto de vista geográfico, um país como o Brasil, com o tamanho e diversidade que tem, em especial ao que se refere ao porte dos municípios e às condições de moradia nas áreas rurais e urbanas metropolitanas, apresenta diferenças regionais relativas a oportunidades e condições de vida da população. Não apenas as diferenças e desigualdades entre as regiões são significativas, mas entre os municípios. É possível, inclusive, afirmar que a desigualdade intermunicipal é maior do que a macrorregional (LACZYNSKI; ABRUCIO, 2013).

Em um contexto de desigualdade de renda, a garantia de acesso a todo e qualquer tipo de serviço público surge como impulsionador do desenvolvimento local e regional, reduzindo as disparidades e promovendo o equilíbrio. Diante deste contexto de desigualdade, a Constituição Federal de 1988, ao passo em que estabeleceu a independência fiscal e administrativa, preocupou-se, também, com a promoção e fortalecimento de instrumentos de combate à desigualdade e de cooperação intergovernamental.

Porém, a maior autonomia dos municípios intensificou suas disparidades financeiras, políticas e administrativas. Muitos dos governos locais apresentam baixa capacidade administrativa, dependência econômica ou falta de recursos para responder às demandas da população (ABRUCIO, 2010).

Nesse sentido, a discussão acerca da possibilidade de cooperação intermunicipal justifica-se pela situação de disparidade no que tange à promoção de serviços públicos por parte dos entes municipais. Uma forma encontrada por municípios para promover serviços públicos de forma cooperativa com outros foi o estabelecimento de consórcios públicos. Desta forma, faz-se necessária a análise do embasamento legal do Consórcio Público e suas abordagens teóricas, além da apresentação dos seus desafios e vantagens enquanto alternativa de promoção do desenvolvimento.

A cooperação intermunicipal, por meio de consórcios públicos, possibilita a gestão otimizada de serviços públicos, principalmente quando há atuação solidificada em municípios pequenos, como também pode promover o fortalecimento de uma gestão pública de melhor qualidade propiciada pela mudança cultural do modelo de governança. Assim, o presente estudo partiu da necessidade de avaliar o conhecimento técnico dos gestores municipais dos municípios de Campo do Brito, Carira, Frei Paulo, Malhador, Pedra Mole e São Miguel do Aleixo a respeito de Consórcios Públicos Intermunicipais como ponto de partida para proposição de soluções para problemas em comum por meio dos Consórcios Públicos. Diante do exposto, este estudo buscou responder à pergunta de pesquisa: **Quais as possíveis formas de consorciamento intermunicipal entre os municípios entrevistados na percepção dos gestores municipais?**

## 1.2 Objetivos

Esta é a etapa da pesquisa em que se indica o que se pretende com o desenvolvimento da mesma e quais resultados que se pretende alcançar (ALVES, 2003). Já para Marconi e Lakatos (2010), este é o momento em que o pesquisador estabelece onde quer chegar.

### 1.2.1 Objetivo geral

Segundo Marconi e Lakatos (2010), é nesse tópico do estudo que se busca, de forma direta e inequívoca, dizer qual é a proposta do projeto. No presente estudo, o objetivo geral é verificar quais as possíveis formas de consorciamento intermunicipal entre os municípios entrevistados na percepção dos gestores municipais.

### 1.2.2 Objetivos específicos

Segundo Oliveira (2011), nos objetivos específicos que são detalhadas as ações de pesquisa. São tópicos definidos por um verbo principal que traduz a ação a executar no estudo em questão. Nesse sentido, as etapas que foram percorridas para que seja alcançado o objetivo geral deste estudo são:

- A) Verificar o conhecimento dos gestores municipais acerca da legislação e do funcionamento dos consórcios públicos intermunicipais;
- B) Verificar se o município já é participante de algum modelo de interação intermunicipal e, em caso positivo, verificar sua inserção;
- C) Identificar se há a possibilidade de cooperação entre os municípios dos serviços básicos de saúde, educação, manejo de resíduos sólidos, meio ambiente, saneamento básico e elaboração de projetos e, em caso positivo, verificar de que forma isso pode ocorrer;
- D) Identificar outras possíveis formas de cooperação intermunicipal;
- E) Propor a implantação do Consórcio Público Intermunicipal.

### 1.3 Justificativa

A formulação do novo desenho federativo brasileiro pós Constituição de 1988 reconheceu o município como ente federado e, portanto, autônomo. Este processo foi acompanhado da repartição das responsabilidades constitucionais entre os entes e por uma intensa descentralização das políticas públicas.

Como consequência, viram-se ampliar as desigualdades locais e regionais em decorrência da ausência de políticas de desenvolvimento que promovesse o impulsionamento das regiões de forma equivalente. Para Abrucio e Laczynski (2013) não apenas as desigualdades entre as regiões são gritantes como também entre os municípios. É possível afirmar, inclusive, que a desigualdade intermunicipal é maior do que a macrorregional.

Como alternativa à ampliação das desigualdades de acesso a serviços públicos, os municípios estão unindo-se em Consórcios Públicos. Os consórcios Públicos constituem-se como alternativa fundamental à implementação de políticas públicas por parte dos governos, notadamente os municipais, que, por ser formado basicamente de pessoas que vivenciam a realidade municipal e da região, possuem maior assertividade na apropriação dos recursos públicos. Além disso, os consórcios públicos apresentam-se, pois, como instrumento estratégico da federação brasileira com capacidade de tornar-se peça chave na promoção de desenvolvimento local e de arranjo regional com foco na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

No contexto desta abordagem, o interesse está voltado para o ambiente da Administração pública Municipal, e de forma específica para a participação dos Consórcios Públicos como tendência para os municípios do Brasil.

No presente estudo, a opção por verificar quais as possíveis formas de consorciamento intermunicipal entre os municípios de Campo do Brito, Carira, Frei Paulo, Malhador, Pedra Mole e São Miguel do Aleixo e sua a possibilidade de implantação em municípios do território Agreste Central Sergipano se justifica pela perspectiva potencial de conscientização e promoção do conhecimento sobre implantação do Consórcio como instrumento capaz de promover a resolução de problemas comuns de forma técnica e eficiente. Os municípios analisados fazem parte dos que compõem o Território Agreste Central do Estado de Sergipe, desenvolvem-se, de forma bastante expressiva, a partir de cultivos agrícolas e

dependem dos recursos provenientes das transferências do Estado e da União para a manutenção da máquina administrativa.

O financiamento da esfera municipal acontece por meio de receitas próprias e de transferências intergovernamentais, obrigatórias ou voluntárias. No que tange as receitas próprias, os municípios podem gerar arrecadação por meio de três impostos: o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); e o Imposto sobre Transmissão “intervivos” de bens (ITBI), conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, artigo 156, incisos I a III.

Conforme Leroy (2017), a maioria dos municípios brasileiros apresenta baixo esforço fiscal e insuficiência de receitas para o cumprimento de suas funções básicas, o que tem ensejado uma elevação das transferências intergovernamentais. Santos (2018) entende que o gestor público, buscando maximizar a sua utilidade, opta por adotar decisões que apresentem potencial de proporcionar maior nível de satisfação no eleitor, incrementando, assim, as chances de reeleição e, nessa conjuntura, dado o elevado “custo político”, especialmente em pequenas cidades interioranas, o que, por vezes, inviabiliza medidas efetivas de incremento da receita própria – especialmente relacionadas à cobrança de impostos.

Em vista disto, os municípios apresentam forte dependência de recursos financeiros provenientes de transferências intergovernamentais obrigatórias. Segundo dados do IBGE (2015), os municípios pesquisados apresentam dependência destas verbas superior a 88%, conforme mostra Tabela 1.

Tabela 1 – Percentual de receitas oriundas de fontes externas

<b>Municípios</b>	<b>Percentual de Receitas Oriundas de fontes externas</b>
Campo do Brito	88,2%
Carira	93,0%
Frei Paulo	93,6%
Malhador	95,5%
Pedra Mole	96,8%
São Miguel do Aleixo	95,9%

Fonte: IBGE, 2015.

E neste contexto de sujeição de repasses externos, a busca por repasses intergovernamentais não obrigatórios, a exemplo dos Consórcios Públicos, torna-se

uma oportunidade para a execução das políticas públicas. Cherubine e Trevas (2013), enfatizam que os Consórcios são uma importante estratégia para a integração de serviços, principalmente pelo ganho de escala em sua produção e ganhos econômicos pelos entes participantes.

Para além da perspectiva técnico-acadêmica, o presente trabalho parte também da experiência profissional da autora, relacionada ao planejamento estratégico, à captação de recursos por meio de transferências voluntárias através de convênios, além do acompanhamento da execução da prestação de contas dos recursos angariados.

## **2 REFERENCIAL DE ANÁLISE**

Segundo Pessoa (2005), é nesta parte do estudo que, após um verdadeiro trabalho de “garimpagem”, elege-se os melhores textos sobre o tema. É o momento que traduz as informações e principais obras e teorias sobre o tema exposto.

É por meio do referencial teórico que se multiplica o saber sobre o tema pesquisado e se dá a base ao desenvolvimento do trabalho e suas conclusões (FARIA, 2013).

### **2.1 Referencial Teórico**

Neste capítulo é apresentada uma parte de extrema importância para o estudo em questão. Neste item serão apresentadas as principais conceituações que permitam a compreensão do que a doutrina entende por Consórcio Público. A partir da definição conceitual, foi realizado um breve percurso histórico da formulação dos consórcios, desde a sua relação com o federalismo cooperativo até a materialização do instituto por meio da promulgação da lei 11.107 de abril de 2005, a lei dos Consórcios Públicos

#### **2.1.1 O consórcio público e o federalismo cooperativo**

Muito embora o tema Consórcio ganhe ares de assunto atual, a ideia de associação enquanto forma de promoção de política pública existe desde a primeira Constituição Republicana Brasileira de 1891, e constituía-se como contrato de cooperação. Os contratos podiam ser celebrados entre os municípios que, à época, eram considerados apenas como unidades da administração do estado-membro e as resoluções dos acordos entre as municipalidades dependia de aprovação do Congresso, segundo aduz o artigo 60 desta Constituição: “As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, de aprovação do Congresso as resoluções que nesse caso tomem. ”

Em 1934, com a promulgação da segunda Constituição da República, pode-se observar o interesse em fortalecer a esfera municipal, garantindo-lhe autonomia, conforme aduz o artigo. 13:

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

Observou-se, naquele momento, características marcantes de proteção ao federalismo com o fortalecimento da autonomia municipal, embora sem traços de impulsionamento à cooperação entre os entes federados.

Em 1937, após o Golpe de Estado, Getúlio Vargas implantou a ditadura do Estado Novo e outorgou a Constituição naquele mesmo ano. A constituição que, em seu artigo 3º, intitulava o Brasil como Estado Federal, artigos à frente declaravam que os estados seriam governados por interventores nomeados pelo Presidente da República e os municípios teriam Prefeitos nomeados pelo Governador / Interventor, evidenciando fragilidades da carta política nacional.

Contudo, foi nesta Constituição que se materializou a ideia do Consórcio Público como instituição nos termos do artigo 29, *in verbis*:

Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

Já com o advento da Constituição de 1946, há um grande debate sobre a cooperação federativa, que associou ao estado o papel de promoção do desenvolvimento regional e nacional, sem, contudo, ter a Carta disposto sobre os consórcios (LOSADA, 2008). Naquele período foram reconstruídas as bases do federalismo cooperativo, onde as parcerias que aconteciam entre os municípios eram entendidas apenas como pacto de colaboração.



Para Losada (2008), com o advento do Regime Militar de 1964, o período do federalismo cooperativo é sobrestado, acabando por se deformar em um centralismo usurpador da autonomia dos Estados-membros. Este período foi marcado pelo retrocesso dos avanços alcançados com o advento da Constituição de 1946.

A Constituição de 1988 repactua a relação entre Estado e a Sociedade, promovendo um novo sistema de proteção social, sob a forma de políticas sociais de acesso universal e gratuito (HILAL, 2015).

Abrucio (2008 apud LOSADA, 2008) consagra ainda que o processo de descentralização política e fiscal do país fortaleceu a autonomia e a base tributária dos governos subnacionais aumentando o volume de transferências de recursos intergovernamentais. A promulgação da Constituição Cidadã, que estreitou os laços entre a sociedade e o estado e promoveu a retomada do federalismo, findou por consagrar o processo de descentralização política e fiscal do país.

A Constituição de 1988 instituiu o federalismo cooperativo no Brasil, nos art. 23 e 24, ao definir as competências comuns e concorrentes, de forma que todos os entes da Federação devam colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. Na cooperação, há dois momentos de decisão: o primeiro, em nível federal, de forma centralizada, quando as medidas a serem adotadas são determinadas, uniformizando a ação de todos os poderes competentes; o segundo se dá em nível estadual ou municipal, de forma descentralizada, quando o ente federado adapta a decisão tomada em conjunto à sua realidade. Assim, a União fica responsável pelas questões de âmbito nacional, que requerem um tratamento uniforme e exigem uma unidade de planejamento e direção, e uma coordenação que busca um resultado comum e do interesse de todos. E a execução das políticas públicas deve ter um caráter descentralizado, com a participação de todos os entes federados interessados.

Na definição de Losada (2008, p. 46)

[...] o pacto federativo constitui um processo dinâmico que rege e articula as relações intergovernamentais. Inicialmente se encontra previsto na Constituição (repartição de atribuições e recursos), mas se inscreve em certa cultura política de relações intergovernamentais, e evolui institucionalmente, via rodadas de negociações e pactuação entre os entes federados, para progressiva reconfiguração da engenharia institucional de organização do Estado Federativo.

Neste processo de descentralização como novo panorama político, a sintonia entre os entes é recurso necessário para a garantia da promoção das ações de políticas públicas. Para Ribeiro (2007), as relações de cooperação surgem, assim, no sentido de descentralizar recursos técnicos e financeiros, evitando que a Administração Central, para executar as políticas públicas de interesse do cidadão, tenha que criar uma cara e ineficiente estrutura local paralela à do município.

Ainda segundo o autor, a cooperação, nessa perspectiva, otimizaria as ações públicas e propiciaria a adoção de políticas redistributivas, estimulando uma maior integração entre as políticas públicas, gerando uma maior difusão de informações e experiências e o compromisso quanto à distribuição mais equitativa de custos e benefícios.

No entendimento de Losada (2008), o processo de descentralização e de cooperação desenvolveram-se sem os pressupostos das negociações políticas no traspasse dos serviços sociais, o que levou à traumática incorporação de ações, serviços e equipamentos pelos governos locais, sempre queixosos da escassez de recursos que os acompanham. Além disso, não se observa sintonia entre os entes federativos, o que acarreta irracionalidade de gastos públicos e prejuízos na qualidade da prestação dos serviços.

Para Abrucio (2010), a maior autonomia dos municípios intensificou suas disparidades financeiras, políticas e administrativas. Muitos dos governos locais apresentam baixa capacidade administrativa, dependência econômica ou falta de recursos para atender à demanda da população, além da persistência de fenômenos políticos oligárquicos.

Vale ressaltar que os Municípios são os entes federados que estão mais próximos da população e, por isso, são os mais indicados a reconhecer e atender as necessidades da população local, criando maiores condições de efetiva participação do povo na elaboração e implantação de políticas públicas, principalmente as de caráter social. Dessa forma, a autonomia municipal pode promover mais eficiência às ações governamentais.

As desigualdades regionais e sociais do Brasil, somadas às diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas dos entes federados tencionam as relações intergovernamentais do país (RAVANELLI, 2010). Como forma de combate às desigualdades, emerge a necessidade de pôr em prática

instrumentos que garantam a interdependência federativa por meio de maneiras que promovam a cooperação intergovernamental. Nesse sentido, o consórcio público surge como instrumento de cooperação e coordenação capaz de promover o amadurecimento do federalismo brasileiro.

### 2.1.2 A definição dos consórcios públicos intermunicipais

De acordo com o Dicionário Aurélio, a palavra consórcio tem como significado “associação, união” (CONSÓRCIO, 2018). Nos termos deste estudo, a palavra consórcio também mantém a definição do dicionário e refere-se, mais especificamente, à associação entre os entes da federação em prol de um objetivo que seja comum a todos. Abordar-se-á o consórcio público intermunicipal, o que não afasta a necessidade de definição do consórcio lato sensu.

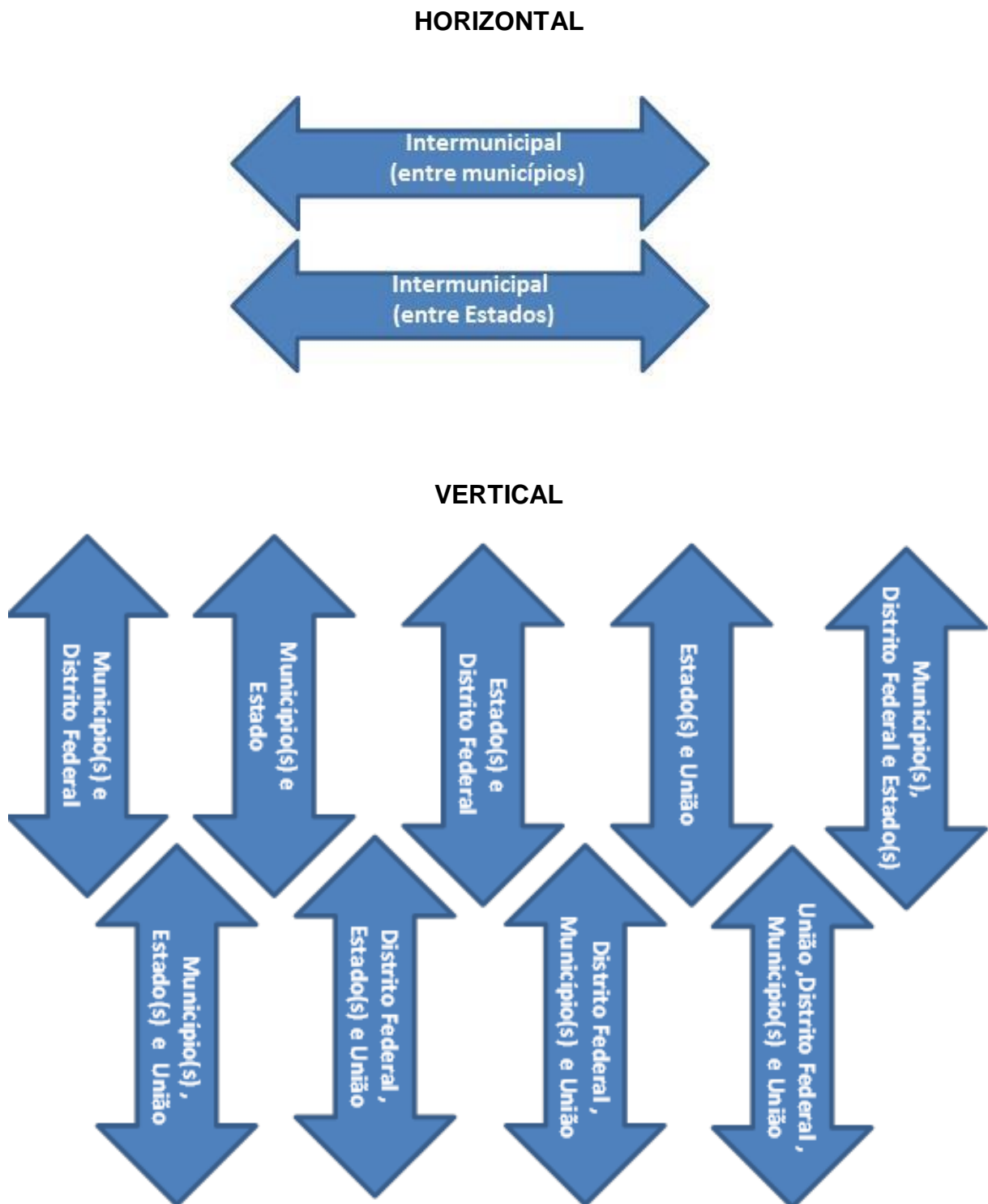
A descentralização política e administrativa como resultado do novo sistema federativo encontrou na dependência financeira dos entes municipais o empecilho para a concretização da independência deles. Para Losada (2008), a capacidade financeira do município ainda é muito limitada, de modo que muitos continuam dependendo intensamente de recursos provenientes dos Estados e da União, até mesmo para o custeio da máquina administrativa.

Hilal (2015) salienta que, desde a promulgação da Constituição da República de 1988, o cenário, para os municípios, é de crescente expansão das responsabilidades, ocupando um elevado papel na condução e execução de políticas públicas primordiais à concretização dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos.

Nesse sentido, emerge a importância da cooperação federativa, formalizada como consórcio público, como ferramenta fundamental e necessária à garantia da execução de políticas públicas, principalmente na esfera municipal.

O consorciamento pode seguir duas formas: a horizontal e a vertical. Na forma horizontal, há uma colaboração entre os municípios e entre os estados, já no modelo vertical essa colaboração ocorre entre a União e os Estados ou Municípios. De acordo com o manual elaborado pela CNM (2016), essa cooperação pode ser com entes da mesma qualificação, ou distintos, possibilitando diversas conjugações, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Formas de Consórcio



Fonte: CNM, 2016.

Segundo Caldas (2007), em referência a diversos autores que definiram o consórcio público, a literatura apresenta algumas definições, sendo que três das

quais são citadas a seguir. A primeira delas constitui o consórcio público como uma ação conjunta com vistas à solução de problemas comuns entre os entes. A segunda entende o consórcio público como sendo uma instituição que, a partir da reunião de alguns municípios, se propõe a ações conjuntas com o objetivo de otimizar a utilização dos recursos financeiros e físicos de que dispõe esses municípios. Há, ainda, uma terceira definição, que conceitua o consórcio como acordo firmado entre diferentes entes com o objetivo de realizar ações de interesse comum, utilizando-se dos recursos necessários disponíveis por cada ente.

Para Trevas (2013), o consórcio público é um arranjo institucional de cooperação e coordenação federativas. É uma autarquia associativa, destinada a operar competências a ele delegadas. O consórcio público não possui competências originárias, ou seja, exerce aquelas delegadas pelos entes federados associados, a partir de uma lógica inovadora e constitui-se como expressão do exercício das autonomias dos entes federados consorciados.

Di Pietro (2006, p. 468) afirma que os consórcios públicos são “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos”.

A doutrina, por sua vez, apresenta o conceito central, que se destaca da noção dos consórcios públicos empregada pelo legislador, é justamente o de gestão associada, que está diretamente relacionado ao estabelecimento de mecanismos de vinculação entre pessoas federativas de acordo com um objetivo comum. Carvalho Filho (2017, p. 172) alega que os Consórcios Públicos sempre foram negócios jurídicos pelos quais se podia expressar a vontade de cooperação mútua dos pactuantes e que, anteriormente, eram confundidos com os convênios em virtude da ausência de fundamentação normativa, mas que, após a disciplina da lei 11.107/2005, passaram a espelhar uma nova modalidade de negócio jurídico de Direito Público com espectro mais amplo do que os convênios administrativos.

Diante das definições apresentadas, o objetivo de atingir o interesse comum entre as partes aparece como condição *sine qua non* à associação entre os entes da federação. De forma mais aclarada, o consórcio público se constitui na tentativa de unir esforços entre os entes com o objetivo de realizar ações que seriam inviabilizadas sem a cooperação entre as partes.

### 2.1.3 Desenvolvimento Local

Nos últimos anos, as teorias que envolveram o estudo do desenvolvimento no nível local sofreram várias modificações devido ao declínio econômico das grandes regiões que até então eram consideradas como referências industriais e com o surgimento de novos paradigmas na teoria macroeconômica do desenvolvimento por meio da teoria do crescimento endógeno (AMARAL FILHO, 2001). O desenvolvimento local surge também das próprias iniciativas locais, buscando novas alternativas frente à ruptura do modelo estruturalista antes vigente, na formulação de políticas mais condizentes com o consenso dos atores e na busca de uma analogia própria para cada território (ALBUQUERQUE, 1998).

O desenvolvimento local se materializa como resultado de crescimento potencial local no plano político, econômico, científico, tecnológico e cultural e não como resultado indutivo de forças externas.

Sendo assim, este processo de desenvolvimento enfatiza a mobilização de recursos latentes na região e privilegia o esforço de dentro pra fora com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável. Este processo deve ser de produção permanente objetivando o conhecimento da sociedade local e funcionar como instrumento capaz de provocar iniciativas de competências de forma a propiciar o fortalecimento dos atores sociais e de suas organizações.

## 2.2 Referencial Empírico

O referencial empírico realiza uma breve análise da Lei do Consórcio Público no contexto brasileiro e apresenta um panorama dos Consórcios Públicos nas grandes regiões do Brasil, dando ênfase à região Nordeste e ao estado de Sergipe, apresentando uma análise das possibilidades e dos desafios da implantação de Consórcio Público.

### 2.2.1 A lei dos consórcios públicos – lei 11.107/2005

A lei dos Consórcios Públicos começou a ser gestada a partir da reivindicação de entes federativos que, por falta de regulamentação do estatuto

jurídico da cooperação, não conseguiram dar andamento a importantes experiências de cooperação federativa.

Em 1995, atendendo à reivindicação, o Governo Federal apresentou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional nº 173/1995 que sugeria a modificação do capítulo da Administração Pública e o acréscimo de normas às Disposições Gerais de forma a estabelecer disposições de transição. Após o trâmite legal do processo de aprovação de emenda constitucional, a proposta foi aprovada sob o número EC 19/1998 e modificou o artigo 241 da Constituição Federal, que passou a ter o seguinte texto:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A constitucionalização da matéria reconheceu o consórcio como instituição pública e estabeleceu regras de competência de disposição sobre o tema por meio dos entes federativos. A materialização do instituto só ocorreu com a edição da Lei 11.107 de 06 de abril de 2005 – a Lei dos Consórcios Públicos, que foi regulamentada pelo Decreto 6017 de 17 de janeiro de 2007.

Após a edição da lei, há, atualmente, três tipos de Consórcios: os consórcios administrativos, os consórcios públicos de direito privado e os consórcios públicos de direito público. O consórcio administrativo constitui o primeiro modelo de pacto de colaboração, o modelo que era firmado antes da alteração constitucional e da edição da lei do consórcio público e, portanto, sem personalidade jurídica. Segundo o decreto 6017/07, em seu artigo 41, os consórcios administrativos podem ser convertidos em consórcios públicos. Os consórcios públicos de direito privado e de direito público são duas possibilidades de cooperação que são instituídas por entes federativos e que visam a realização de objetivos de interesse comum, mas que se diferenciam em alguns aspectos. O primeiro se constitui como personalidade jurídica de direito privado, pode adotar o formato de fundação ou de associação, deve obedecer às regras do direito público, muito embora não esteja habilitado para exercer as atividades do consórcio público de direito público em sua totalidade e, além disso, nos termos do artigo 39 do decreto 6017/07, não poderão celebrar

convênios com a União. O segundo modelo de consórcio público possui personalidade jurídica de direito público e são equiparados juridicamente a uma espécie de autarquia.

### 2.2.2 A constituição do Consórcio Público (CP)

Nos termos do artigo 3º da Lei 11.107 / 2005, “O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções”. O protocolo de intenções se constitui como documento inicial de constituição do Consórcio Público (CP) e sua formulação deve cumprir o que prevê o regulamento.

Por força do artigo 4º da lei, o protocolo deve incluir cláusulas que contenham: (i) a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; (ii) a identificação dos entes da federação consorciados; (iii) a indicação da área de atuação do consórcio; (iv) o enquadramento do consórcio público como associação pública ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; (v) os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar a entidade a representar os consorciados perante outras esferas de governo; (vi) as normas de convocação e de funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, a aprovação e a modificação dos estatutos do consórcio público; (vii) a previsão de que a assembleia geral é instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações; (viii) a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio, que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de uma das pessoas políticas consorciadas; (ix) o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (x) as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria; (xi) o direito de qualquer dos contratante, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público; (xii) a definição do número de votos atribuídos a cada consorciado na assembleia geral, sendo assegurado no mínimo um voto para cada partícipe; (xiii) a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando: (a) as competências cujo exercício se transfere ao consórcio público; (b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão



prestados; (c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços; (d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos consorciados; e (e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão.

Após subscrito e publicado, o protocolo de intenções precisa ser ratificado por meio de lei aprovada por cada casa Legislativa dos entes envolvidos. Importante ressaltar que há a necessidade de ratificação de pelo menos dois municípios para a constituição do CP, no caso em que vários entes assinem o protocolo de intenções para a constituição do consórcio público, mas nem todos consigam ratificá-lo juntos aos seus entes legislativos. O protocolo de intenções, depois de ratificado, passa a ser nomeado como Contrato de Consórcio Público e, a partir desta etapa, insta ser convocada a assembleia geral do consórcio público, que deverá verificar a ratificação do protocolo por cada ente consorciado e, assim, declarar constituído o consórcio por meio da formulação do estatuto. A subscrição do protocolo de intenções deve ser realizada pelos chefes do poder executivo – Prefeito, Governador e Presidente da República, a depender dos entes que o compõem – de cada ente consorciado, e deverá ser publicado para conhecimento público, em especial a sociedade civil dos entes envolvidos, conforme determina o artigo 4º, parágrafo 5º da lei.

Nestes termos, tem-se que a constituição do consórcio público deve obedecer às seguintes etapas: elaboração e assinatura do protocolo de intenções, ratificação mediante lei aprovada nas casas legislativas dos entes consorciados e, por fim, a elaboração, aprovação e registro do estatuto do consórcio.

### 2.2.3 Áreas de atuação do Consórcio Público

Nos termos do artigo 4º, parágrafo 1º da lei 11.107/2005, a área de atuação do Consórcio Público corresponde, independentemente de ter a União Federal como consorciada, à soma dos territórios dos municípios, quando o consórcio público for constituído somente por municípios ou por um estado e municípios com territórios nele contidos; a soma dos territórios dos estados ou dos estados e Distrito Federal quando for constituído, respectivamente, constituído

por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal ou, ainda, quando corresponder a área dos municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio corresponder ao Distrito Federal e Municípios.

Importante salientar que a lei não restringe à constituição dos consórcios a municípios que integrem o mesmo estado da federação, o que viabiliza a promoção do desenvolvimento regional e reforça o princípio da autonomia municipal perante os demais entes. Além disso, a lei também não estabelece a obrigatoriedade de que os municípios sejam contíguos para a constituição do consórcio, muito embora limite a inserção dos estados na constituição dos consórcios em que haja município da sua delimitação territorial. Nesse sentido, a lei incorporou o atendimento das particularidades regionais e políticas das regiões e dos municípios, respeitando a autonomia municipal e o desenvolvimento estratégico de cada região.

#### 2.2.4 Objetivos e hipóteses de cabimento

Nos termos do artigo 2º da Lei 11.107/2005, os objetivos de um Consórcio Público são determinados pelo interesse comum entre os entes da Federação que o compõem, observados os limites constitucionais.

Os objetivos dos Consórcios Públicos podem ser classificados como gerais e específicos.

O objetivo geral é determinado quando a Constituição, em seu artigo 241, estabelece o fim a que se destina o Consórcio Público e autoriza a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Quanto aos objetivos específicos, o decreto n 6017/0, em seu artigo 3º, estabelece os seguintes objetivos específicos referentes aos Consórcios Públicos:

I - A gestão associada de serviços públicos;

II - A prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III- O compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

IV - A produção de informações ou de estudos técnicos;

V - A instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;

VI - A promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;

VII - O exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;

VIII – O apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

IX - A gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

X - O planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei no 9.717, de 1998;

XI - O fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII – As ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômicos local e regional; e

XIII - O exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

Importante salientar que o rol de objetivos listados no decreto não é taxativo, o que não inviabilizada a união dos entes em consórcio público com objetivos diversos, desde que dentro dos limites atribuídos pela Carta Magna.

Segundo Losada (2008), dentre as principais finalidades dos consórcios destacam-se:

- A articulação regional entre unidades políticas de pequeno ou médio porte, com vistas à melhoria de sua capacidade técnica, gerencial e financeira;
- A prestação de serviços de interesse comum, mediante atuação integrada que possa resultar em economia de escala;
- A criação de espaço suprapartidário para a discussão de temas de interesse regional;
- A redução da ociosidade no uso de máquinas e de equipamentos;

- A otimização de recursos humanos, com a consequente redução de custos operacionais e a ampliação da oferta de serviços;
- A formação e a capacitação da burocracia administrativa;
- A gestão de espaços metropolitanos, que demandam solução uniforme para os problemas comuns; e
- A atuação conjunta em regiões, como bacias hidrográficas ou polos regionais de desenvolvimento, nas quais a ação isolada seria inútil.

Cada uma das finalidades referente aos consórcios são aplicáveis às mais diversas áreas de atuação (saúde, educação, manejo de resíduos sólidos, habitação, assistência social, entre outras) e tem por objetivo promover a institucionalização da cooperação governamental para a gestão consorciada das atribuições compartilhadas como forma de garantir o federalismo de cooperação.

Para Fonseca (2013), segundo a lei dos Consórcios Públicos, os parâmetros dos entes da federação determinarão os seus objetivos, o que garante a flexibilidade na definição dos objetivos que, em razão do volume e da diversidade de políticas públicas necessárias às demais regiões, não precisam ser únicos ou pré-determinados.

#### 2.2.5 A gestão financeira do consórcio público

Nos termos do artigo 8º da Lei 11.107/2005, a gestão financeira deve ser assegurada por um contrato de rateio firmado entre os entes consorciados que deve ser formalizado a cada exercício financeiro com prazo de vigência não superior às dotações orçamentárias, salvo em casos de acordos com projetos contemplados em planos plurianuais. Os entes consorciados que não realizarem a consignação do valor destinado ao rateio de manutenção do consórcio em suas dotações poderão ser excluídos do consórcio, após suspensão antecedente. O objetivo do contrato de rateio é garantir estabilidade e segurança às atividades do consórcio e a possibilidade de exclusão do consórcio funciona como instrumento garantidor da adimplência dos consorciados. Importante ressaltar que os entes consorciados, de forma individual ou em conjunto, possuem legitimidade para exigir o cumprimento das obrigações financeiras pactuadas.

Além do contrato de rateio, a lei, em seu artigo 2º, parágrafo 1º, III e parágrafo 2º, prevê a contratação do consórcio para fornecimento de bens ou a

prestação de serviços pela administração direta ou indireta dos entes da federação consorciados e prevê também a emissão de documentos de cobrança e execução de atividades de arrecadação de tarifas e de outros preços públicos pela prestação de serviços. Para esta forma de contrato é dispensada a licitação.

Por fim, a lei prevê ainda a possibilidade de celebração de convênios de entes não consorciados com os consórcios públicos.

Assim como os entes federados, os Consórcios Públicos estão sujeitos à fiscalização contábil, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio (artigo 9º, parágrafo único da lei 11.107/2005).

#### 2.2.6 A equipe do Consórcio Público

Nos termos da seção VII do decreto nº 6017, a contratação da equipe que integrará o consórcio público, seja de natureza jurídica de direito público ou de direito privado, dar-se-á pela cessão de servidores, na forma e condições da legislação de cada ente cedente, e também por meio de concurso público. Em caso de realização de concurso público, os aprovados serão regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) sendo classificados como empregados públicos.

Assim como esta categoria de empregados públicos, os que compõem o Consórcio Público não possuem garantia de estabilidade. A ausência de estabilidade é explicada pela imprevisibilidade de continuidade do Consórcio Público por tempo indeterminado.

A criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de Consórcio Público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração. Em caso de cessão de servidor, o ente cedente que assumir o ônus, poderá contabilizar o pagamento do salário como compensação das obrigações do contrato de rateio.

#### 2.2.7 A extinção do Consórcio Público

O ente federativo não tem obrigação de consorciar-se ou de manter-se consorciado. O consorciamento depende de ato de vontade do ente e este poderá

aderir ou se desligar-se do consórcio. Assim como o consorciamento, o desligamento do consórcio dependerá de respaldo de lei específica.

Nos termos do artigo 29 do decreto nº 6017, a alteração ou extinção do contrato de Consórcio Público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado por lei por todos os entes consorciados.

Em caso de extinção, os bens e os direitos pertencerão, em condomínio a todos os entes consorciados, comportando partilha amigável ou judicial. Seguindo direcionamento oposto, estão excluídas destas regras os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos.

## **2.3 O Panorama do Consórcio Público no Brasil**

Este tópico tem por objetivo apresentar um panorama do Consórcio Público no Brasil e, em especial, a sua concentração por macrorregiões do país. A perspectiva apresentada foi elaborada a partir de dados coletados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015) e sugere uma visão macro do instituto em todo o território nacional.

De forma preliminar, faz-se necessário salientar que existem três possibilidades de constituição de Consórcios Públicos: o consórcio que se dá entre entes municípios apenas; o que se constitui entre o ente municipal e o Estado e ainda aquele que se constitui entre o ente municipal, o estado e a União.

Segundo os dados, ilustrados pela Tabela 2, o Brasil possui um total de 5570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios, sendo que, destes, 3691 (três mil seiscentos e noventa e um) estão associados a alguma modalidade de consórcio público, ou seja, o Consórcio Público é uma realidade para aproximadamente 66% dos municípios brasileiros.

Os dados também relacionam a ocorrência de Consórcios Públicos segundo a relação de municípios por habitantes. Importante observar que a maior concentração dos consórcios se dá nos municípios com variação populacional entre 5000 e 50000 habitantes.

Tabela 2 – Relação entre Consórcio Público e municípios por quantidade de habitantes

Municípios Habitantes	/	Municípios					
		% Mun. Consorticiados	Total	Consórcio Público			
				Total	Intermunicipal	Estado	União
Brasil		66%	5570	3691	3571	342	64
Até	5 000	70%	1237	861	859	44	9
De	5 001 a 10 000	67%	1214	808	796	57	8
De	10 001 a 20 000	68%	1377	939	900	90	18
De	20 001 a 50 000	62%	1087	677	642	84	16
De	50 001 a 100 000	63%	353	221	203	27	5
De	100 001 a 500 000	63%	261	165	151	35	8
Mais de	500 000	49%	41	20	20	5	-

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

Partindo para a análise minuciosa pelas cinco regiões brasileiras - Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro Oeste - observa-se que há disparidade entre a quantidade de consórcios intermunicipais se comparado à quantidade de municípios existentes, conforme demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 – Consórcios Públicos nas Regiões do Brasil

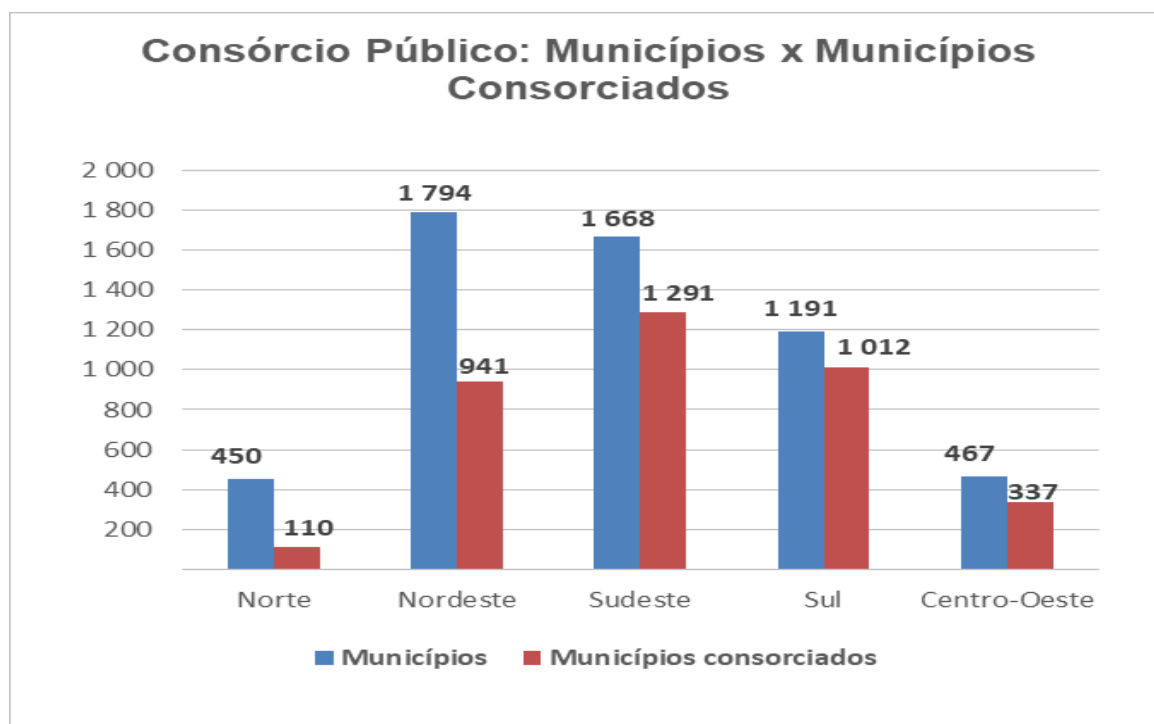
Região	Municípios					
	% Mun. Consorticiados	Total	Consórcio Público			
			Total	Intermunicipal	Estado	União
<b>Brasil</b>	<b>66%</b>	<b>5 570</b>	<b>3 691</b>	<b>3 571</b>	<b>342</b>	<b>64</b>
Norte	<b>24%</b>	450	110	105	6	3
Nordeste	<b>52%</b>	1 794	941	859	117	22
Sudeste	<b>77%</b>	1 668	1 291	1 276	87	19
Sul	<b>85%</b>	1 191	1 012	1 005	115	18
Centro-Oeste	<b>72%</b>	467	337	326	17	2

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

Os dados fornecidos pelo IBGE (2015) evidenciam que as regiões Nordeste e Sudeste representam, em termos quantitativos municipais, as maiores

concentrações com representação, próximas de 32% e 30%, respectivamente. Muito embora estas duas regiões sejam similares em termos de densidade de municípios, evidencia-se uma disparidade marcante quando é realizado um comparativo entre a quantidade de municípios por região e a quantidade de municípios consorciados por região, o que pode ser observado de maneira mais clara na Figura 2.

Figura 2 – Relação entre municípios e municípios consorciados por região



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE (2015)

Importante se faz observar que, segundo os dados, existe uma concentração regional dos consórcios públicos nas regiões Sudeste e Sul e há disparidade substancial de quantidade de municípios e suas relações com os consórcios nas regiões Norte e, em especial, na região Nordeste. Aproximadamente 50% dos municípios da região Nordeste manifestaram não pertencer a qualquer tipo de consórcio público.

As regiões Sudeste e Sul têm maior incidência de consorciamento entre municípios, não se sabe se isso ocorre, hipoteticamente, pela maior aglomeração de municípios, pelo menor tamanho territorial ou por acúmulo histórico de capital social (CALDAS, 2007).



Partindo da análise comparativa entre regiões brasileiras para a análise específica da região a que pertence o objeto deste estudo, região Nordeste, observa-se que as disparidades presentes na análise inter-regional se reproduzem também no âmbito regional, como pode ser observado na Tabela 4.

Tabela 4 – Consórcios públicos nos estados da região Nordeste

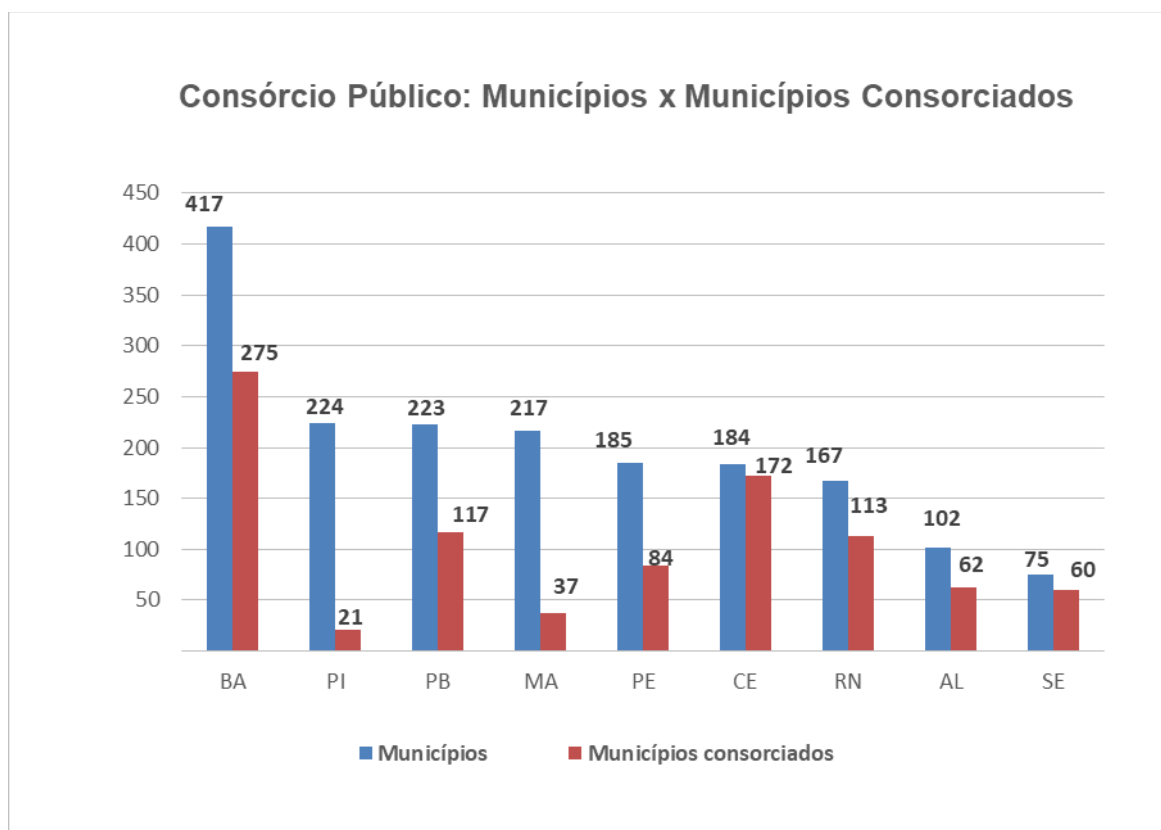
Estados	Municípios					
	% Mun. Consorciados	Total	Consórcio Público			
			Total	Intermunicipal	Estado	União
<b>Nordeste</b>	<b>52%</b>	<b>1 794</b>	<b>941</b>	<b>859</b>	<b>117</b>	<b>22</b>
Maranhão	17%	217	37	31	7	6
Piauí	9%	224	21	21	-	-
Ceará	93%	184	172	106	101	11
Rio Grande do Norte	68%	167	113	112	1	-
Paraíba	52%	223	117	116	2	-
Pernambuco	45%	185	84	82	3	1
Alagoas	61%	102	62	59	2	1
Sergipe	80%	75	60	60	-	-
Bahia	66%	417	275	272	1	3

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

Embora o recorte seja apenas da região Nordeste, a análise detalhada das informações por estados da região permite a conclusão de que a relação entre a quantidade de municípios existentes e a quantidade de municípios consorciados nas diversas regiões do país se repete quando realizada a análise da região Nordeste, conforme mostra a Tabela 4. Esta região, quando analisada a relação entre a quantidade de municípios por estado versus a quantidade de municípios consorciados, apresenta características semelhantes às demais regiões do país, a exemplo do estado do Ceará que, à época da pesquisa, 106 dos 184 municípios declararam pertencer a algum consórcio público intermunicipal, característica que se assemelha aos dados das regiões Sul e Sudeste do país. Em contrapartida, no estado do Piauí, apenas 21 dos 224 municípios declararam pertencer a alguma modalidade de consórcio intermunicipal. Constata-se que há, na mesma região, estados com índices de participação em consórcios públicos com variações

alarmantes de número de municípios consorciados por estado. A Figura 3 apresenta a diferença substancial de municípios consorciados por estados.

Figura 3 – Relação entre municípios e municípios consorciados por estado da região Nordeste



**Fonte:** Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico (IBGE), 2015.

A presença do Estado e da União nas relações entre os municípios que declararam pertencer a algum consórcio também merece destaque nesta análise. Dentre os municípios dos 9 estados da região, em 2 deles, Sergipe e Piauí, os municípios declararam não pertencer a consórcio público em que há a presença do Estado e, conseqüentemente, da União, visto que a legislação não permite o consórcio intermunicipal com a presença da União sem a presença do Estado, conforme disposto no artigo 1, parágrafo 2 da lei 11107/2005: "A União somente participará de Consórcios Públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados". Em situação contrária, 101 municípios do estado do Piauí declaram fazer parte de consórcio

público em que o estado também é integrante e, destes, 11 alegaram pertencer a Consórcio Público em que são integrantes o estado do Piauí e a União Federal.

Segundo Prates (2012), a parceria com o Estado, assim como a União, constitui-se como importante fonte de obtenção de recursos para os municípios brasileiros. O Nordeste ainda carece de estreitamento de relação entre os consórcios municipais e Estado e União Federal. Conforme demonstrado na tabela acima, do universo de 941 consórcios públicos da região, 117 deles são pactuados com o Estado e 22 com a União.

### 2.3.1 Consórcios públicos intermunicipais no estado de Sergipe

Segundo dados do IBGE (2015), no Estado de Sergipe, ente federado onde estão situados os municípios objeto deste estudo, 60 municípios declararam pertencer a consórcios intermunicipais. Necessário se faz salientar que os consórcios existentes no Estado de Sergipe limitam-se à esfera municipal, não fazendo, pois, parceria com o Estado e com a União, conforme assinalado na Tabela 5.

Tabela 5 – Consórcios Públicos Intermunicipais no Estado de Sergipe

Total	Municípios				
	Quantidade de municípios	Consórcio público			
		Total de municípios consorciados	Cons. Público Intermunicipal	Estado	União
Sergipe	75	60	60	-	-

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015

A análise dos números de municípios consorciados do Estado mostra que, até o ano de 2015, 60 dos 75 municípios sergipanos participavam de algum modelo de consorciamento, o que representa um percentual de 80 %.

Os Consórcios Públicos Intermunicipais identificados pelo IBGE são classificados de acordo com as seguintes áreas de atuação: meio ambiente, saneamento básico, gestão de águas e manejo de resíduos sólidos. Estas áreas tratam-se, pois, de subdivisões dos Consórcios Intermunicipais de Resíduos Sólidos

resultado do Plano Estadual de Resíduos Sólidos de Sergipe (PERS-SE) elaborado em consonância com os princípios preconizados pela Lei de Saneamento Básico (11.445/2007) e pela Lei 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Segundo o SEMARH (2017), quatro Consórcios Intermunicipais foram criados a partir do Plano de Regionalização da Gestão de Resíduos Sólidos em Sergipe, a saber: Consórcio do Baixo São Francisco (CONBASF), Consórcio de Resíduos Sólidos do Sul e Centro Sul Sergipano (Conscensul), Consórcio do Agreste Central (CPAC) e Consórcio de Resíduos Sólidos da Grande Aracaju.

Para Silva (2016), em Sergipe, a constituição dos Consórcios Públicos para gestão dos resíduos sólidos se deu principalmente em virtude de três fatos: a entrada em vigor da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com o estabelecimento de prazos e a priorização de repasse de recursos da União para municípios consorciados; a indução dos governos federal e estadual, através da transferência de recursos via convênios e da elaboração de estudos de regionalização; e a forte atuação de órgãos fiscalizadores e de controle, a exemplo do Ministério Público, que moveu inúmeras ações civis públicas contra a existência de lixões, pedindo a condenação dos municípios e seus respectivos gestores.

Além dos Consórcios Municipais identificados pelo IBGE (2015), foi criado, no ano de 2017, o Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco – CONIVALES. O Consórcio é constituído sob forma de Associação Pública, com personalidade jurídica de direito público, natureza de autarquia Intermunicipal, sem fins lucrativos ou prazo de duração e com área de atuação formada pelos territórios dos seguintes municípios: Amparo de São Francisco, Cedro de São João, Tomar do Geru, Japoatã, Propriá, São Francisco, Ilha das Flores, Feira Nova, Neópolis, Porto da Folha e Telha.

Dentre os diversos objetivos que constituem o rol do estatuto do CONIVALES, merece destaque o item I, capítulo I - dos objetivos sociais - que tem como ação viabilizar ações conjuntas para a realização de compras e contratações associadas de serviços e bens de interesse comum dos consorciados e de municípios que venham a ser conveniados através do termo de convenio de cooperação, na forma da Lei, com a finalidade de racionalizar os investimentos e obter economia em grande escala. Segundo dados fornecidos pelos dirigentes do Consórcio, o processo de compra compartilhada de medicamentos realizado através

do instituto do Consórcio resultou, para o caso específico do município de Amparo do São Francisco, em economia anual de R\$ 159.764,00 (cento e cinquenta e nove mil e setecentos e sessenta e quatro reais) quando feita a comparação de compra dos itens de saúde nos anos de 2017 e 2018.

## **2.4 Os desafios à constituição de Consórcios Públicos**

A lei de Consórcios Públicos representa um importante precedente na história dos consórcios e na organização do Estado brasileiro, ao institucionalizar relações historicamente informais e ao reconhecer o consorciamento como parte do federalismo brasileiro (FONSECA, 2013).

A criação de um novo instrumento de cooperação federativa e de gestão intergovernamental de políticas públicas no país constitui, portanto, uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos financeiros, às diferenças regionais na capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, à profundidade das desigualdades sociais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos e ambientais, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais (RAVANELLI, 2010).

Fonseca (2013) salienta que, segundo a lei, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados de acordo com os parâmetros dos entes da federação, o que garante flexibilidade na definição dos objetivos, haja vista o volume e a diversidade de políticas públicas necessárias ao atendimento de demandas regionais. Em outras palavras, os objetivos podem assumir o formato da necessidade do consorciado.

Nesse sentido, entende-se que o Consórcio Público é a instituição que permite que os municípios enfrentem dificuldades na busca do desenvolvimento econômico e social. Por meio da união integrada dos entes, o Consórcio quebra o círculo vicioso da falta de recursos para investimentos e angaria verbas por meio de ações coletivas com o intuito de incrementar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos prestados à população. Mas, mesmo diante de tantas razões para a constituição, os Consórcios Públicos, segundo dados do IBGE (2015), são realidade para pouco mais de 60% dos municípios brasileiros.

De acordo com a tese de Caldas (2007), no arcabouço teórico existem duas teorias que tentam explicar o surgimento dos Consórcios Públicos: a teoria da

Escolha Racional e a Teoria do Capital Social. Na teoria da escolha racional, os consórcios intermunicipais resultariam de uma série de estímulos exógenos ao território no qual está sendo criado; uma forma de incentivo vertical que advém tanto da União quanto dos Estados. Por outro lado, a teoria do capital social defende que os consórcios intermunicipais resultariam das relações de confiança locais, independente dos estímulos externos.

Na análise do autor, o estímulo vertical ou institucional, por si só, não é forte o suficiente para explicar o surgimento dos Consórcios Intermunicipais. Para ele, o estímulo vertical quando acrescido da força de um empreendedor de políticas públicas pode gerar resultados positivos. Para a teoria do capital social, o autor entende que ela tem capacidade de promover a criação de Consórcios Públicos Intermunicipais independente de estímulos externos desde que os agentes políticos e os atores sociais com raízes na localidade estabeleçam laços e relações de confiança e que haja capacidade prévia do município.

## **2.5 Exemplos de Consórcio Público no Brasil**

Neste item são apresentados os Consórcios Públicos Intermunicipais do Grande ABC, de Produção e Abastecimento – CINPRA e de Saúde de Minas Gerais. A decisão pela citação exemplificativa destes Consórcios tem o intuito de apresentar casos de cooperação intermunicipal que, muito embora tenham sido criados no período posterior à Constituição Federal de 1988, precederam à legislação do Consórcio Público. Além dos consórcios públicos firmados entre municípios, é citado também o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste - composto por todos os Estados da região.

Estes Consórcios foram objeto de estudo de uma tese de Doutorado de Caldas (2007) que teve como objetivo compreender as particularidades dos processos de criação destes Consórcios Intermunicipais. A tese apresentou como hipótese central a ideia de que a criação dos Consórcios Intermunicipais depende de dinâmicas locais nas quais dois fatores são fundamentais: a presença de um empreendedor de políticas públicas e a identificação de uma janela de oportunidades. O autor apresentou como conclusão, a partir da análise de dados do estudo em questão, que a indução vertical de entes federados, por si só, não se demonstrou suficiente forte para induzir a criação de Consórcios Públicos. Mas, por

outro lado, acrescenta Caldas (2007), quando o estímulo institucional é realizado por força legal e por meio da atuação do empreendedor político há resultados positivos na criação de cooperações intermunicipais.

Na análise de Caldas (2007), a constituição dos consórcios intermunicipais estaria diretamente relacionada à capacidade prévia dos municípios, seus agentes políticos e os atores sociais, com raízes na localidade, estabelecerem laços e relações de confiança.

#### 2.5.1 Consórcio do Grande ABC

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC foi constituído como uma associação civil de direito privado em 19 de dezembro de 1990 para atuar como órgão articulador de políticas públicas setoriais. O Consórcio teve Celso Daniel como empreendedor político regional e responsável pelo convencimento inicial dos prefeitos do seu partido a participarem da iniciativa (CALDAS, 2007).

De acordo com o sítio eletrônico do Consórcio, uma série de condicionantes políticas, econômicas e sociais presentes no país e especialmente na região do Grande ABC no final dos anos 80 levou à criação desta instituição que tem apresentado significativos resultados para o desenvolvimento econômico e social da região.

Inicialmente, os municípios empreenderam com sucesso ações consorciadas relacionadas à destinação dos resíduos sólidos e à lei de incentivos seletivos. Em seguida, a partir da parceria com o Governo do Estado de São Paulo, foram realizados importantes projetos como: o Plano de Macrodrenagem, a construção do Hospital Regional Mário Covas (Santo André) e do Hospital Regional Serraria (Diadema), implantação das FATECs – Faculdades de Tecnologia (Santo André / Mauá / São Bernardo do Campo / São Caetano do Sul), o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos, o Movimento Criança Prioridade 1, o Projeto Alquimia de Qualificação Profissional para a Indústria do Plástico, incluindo o acordo para implantação do Trecho Sul do Rodoanel, já inaugurado.

Ainda de acordo com o sítio eletrônico, nos últimos anos, a região desenvolveu importantes programas sociais por meio de convênios de parceria com o governo federal: Planteq ABC – Plano Territorial de Qualificação Profissional, Brasil Alfabetizado, Construção Coletiva de Espaços e Tempos de Paz nas Escolas,

de fortalecimento das Políticas de Gênero e Igualdade Racial, e o Programa Casa Abrigo Regional, que atende mulheres vítimas de violência doméstica. Também com a articulação de medidas necessárias à expansão do Polo Petroquímico, à criação e à instalação da Universidade Federal do ABC, a liberação de recursos para as obras do Coletor Tronco, implantação do Posto Regional do BNDES, entre outros.

A atuação em parceria com a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC tem sido fundamental para o avanço do Consórcio Intermunicipal no que se refere à produção dos diagnósticos sobre a evolução da economia regional, e ao apoio às micro e pequenas empresas, por meio do desenvolvimento dos programas de fomento às incubadoras de empresas e dos Arranjos Produtivos Locais.

Em 8 de fevereiro de 2010, foi realizada a transformação em Consórcio Público para se adequar às exigências da Lei Federal nº 11.107 de 2005, passando a integrar a administração indireta dos municípios consorciados, com legitimidade para planejar e executar ações de políticas públicas de âmbito regional.

## 2.5.2 Consórcio intermunicipal de produção e abastecimento (CINPRA)

O CINPRA foi criado em 1997 com a participação de 15 municípios: Anapurus, Axixá, Cantanhede, Coroatá, Humberto de Campos, Matões do Norte, Morros, Pirapemas, Presidente Juscelino, Rosário, Santa Inês, São João Batista, São Luis, Viana e Vitória. Integrantes que ingressaram após a criação: Alcântara, Chapadinha, Icatú, Passo do Lumiar, Peritoró, Primeira Cruz, Viana. Sua origem remete à figura de Leo Costa, ex-prefeito do município de Barreirinha (1989 a 1992) e ex-secretário Municipal de Agricultura de São Luis (1997 a 2002) na gestão do prefeito Jackson Lago (LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2011).

O objetivo do CINPRA é contribuir para a geração de oportunidades, promovendo o processo de desenvolvimento de ações conjuntas que garantam a melhoria contínua da produção e abastecimento de bens e serviços oriundos do agronegócio local e regional capazes de gerar mais trabalho e renda e melhorar a qualidade de vida das famílias (LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2011).

O CINPRA foi constituído como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Todos os municípios integrantes do Consórcio têm uma lei municipal aprovando a sua participação nesse arranjo territorial. O seu



funcionamento foi estruturado a partir de três eixos: (a) garantia de assistência técnica para pequenos produtores (em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); (b) estruturação de políticas de intervenção planejada para produção agrícola e pastoril; e (c) melhorias no nível de renda e na qualidade de vida das populações dos municípios envolvidos (TRINDADE, 2000).

O caso do CINPRA é emblemático porque foi formado em um estado que, em princípio, não tem tradição “associativa” ou “cooperativa” e, além disso, a indução foi muito mais por meio do discurso de Léo Costa, empreendedor político, que propriamente pelo ganho de benefício imediato (CALDAS, 2007).

### 2.5.3 Consórcio de saúde de Minas Gerais

De forma diferenciada dos demais, os Consórcios da área da saúde foram previstos legalmente desde o advento do Sistema Único de Saúde – SUS. A Lei Orgânica da Saúde, Lei Federal nº 8080 de 19 de setembro de 1990, prevê, em seu artigo 10 que “Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e serviços de saúde que lhe correspondam”.

A Lei Orgânica, de forma contínua, em seu artigo 18, inciso VII, aduz: “À direção municipal do Sistema Único de Saúde (SUS), compete: VII - formar consórcios administrativos intermunicipais.”.

Considerando-se os enunciados do que está disposto em lei, os Consórcios públicos são, pois, instrumentos legais que integram a organização e gestão do Sistema Único de Saúde.

O ano de 1993 pode ser considerado o marco no surgimento dos Consórcios Intermunicipais de Saúde em Minas Gerais, quando nasceu o CIS ASF (Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto São Francisco), primeiro CIS a se constituir em Minas. Porém, foi a partir de 1995, na gestão do então Secretário de Estado de Saúde, Sr. José Rafael Guerra Pinto Coelho, que ocorreu de fato uma política de incentivo à expansão dos consórcios em Minas Gerais. (DINIZ FILHO, 2006).

Inicialmente, o Consórcio formou-se com a adesão formal de 14 municípios que, à época, assinaram a ata de instalação, a saber: Araujos, Bom Despacho, Igaratinga, Iguatama, Martinho Campos, Moema, Nova Serrana, Perdígão, Pedra do Indaiá, Lagoa da Prata, Leandro Ferreira, Santo Antônio do

Monte, Luz e Japaraíba. Segundo Caldas (CALDAS, 2007), o incentivo à criação de fortalecimento de Consórcios Intermunicipais de Saúde foi eleito como uma das prioridades de governo de Azeredo, que tinha Rafael Guerra como Secretário de Saúde, o que resultou na criação de 66 Consórcios Intermunicipais de Saúde entre os anos de 1995 e 1998.

Segundo Maia et al. (2011), durante o período de 1999-2002 houve um declínio de parte dos incentivos dados no momento anterior, mas tal impulso foi vigorosamente retomado a partir de 2003, quando os consórcios foram incorporados à gestão das políticas de saúde em Minas Gerais. Neste ponto, os incentivos aos consórcios intermunicipais de saúde, seja de ordem financeira ou técnica e operacional, consolidaram-se como uma prática da gestão estadual da época, dos quais destacam-se: incentivos da ordem de R\$ 18 milhões para a aquisição de equipamentos pelos CIS, financiamento por parte do SES/MG de lançamento de um livro com o diagnóstico dos consórcios do estado e a realização de seminários estaduais sobre o tema da cooperação intermunicipal, reedição por meio da SES/MG do seu Manual de Contratos e Convênios, incluindo em seu escopo a possibilidade da realização do credenciamento dos serviços pertencentes aos CISs; estabelecimento de parceria com os consórcios na gestão de programas estaduais de saúde; Programa Estadual de Cooperação Intermunicipal em Saúde (PROCIS) - ampliar e aperfeiçoar os serviços ofertados à população por meio dos consórcios. Além disso, o programa incentiva a adequação jurídica dos consórcios aos preceitos da Lei 11.107/05 (MAIA et al., 2011)

Posto isto, é perceptível que, no estado de Minas Gerais, os consórcios são considerados como figuras típicas de autonomia municipal, atuando como instrumento de apoio ao gestor municipal que possibilita o fortalecimento da regionalização cooperativa da atenção à saúde.

#### 2.5.4 Consórcio Nordeste

Em 14 de março do ano corrente (2019), o Estado de Sergipe, aderiu ao Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), assinado pelos 9 (nove) estados que compõem a Região. Inicialmente, esse acordo tem como objetivo fortalecer a região e buscar apoio no momento de crise pelo qual passa o país, atuando principalmente no setor de compras e de

gestão das áreas sociais. De acordo com o Diário Oficial de Pernambuco, publicado em 17 de abril de 2019:

O Consórcio Nordeste será uma entidade associativa de natureza autárquica e interfederativa, com personalidade jurídica de direito público, criada pelos Estados nordestinos com a finalidade de promover o bem-estar de forma socialmente justa e ecologicamente equilibrada em toda a região, conforme previsão da Lei Federal nº 11.107/2005. (Diário Oficial de Pernambuco, nº 66, p. 1, 2019)

Embora sejam primordiais, alguns Estados ainda não possuem a prática de utilizar os Consórcios como uma forma de ajuda mútua, seja de forma interestadual, quer seja fomentando a criação de consórcios intermunicipais.

O protocolo foi assinado no dia 14 de março deste ano (2019), na cidade de São Luís/MA, durante o Fórum de Governadores do Nordeste. O encontro contou com a participação dos governadores dos nove Estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, tendo como relator o deputado estadual por Pernambuco, Antonio Fernando e como Presidente para a primeira Gestão o Governador Rui Costa (PT/Bahia), seguindo o entendimento do acordo.

Os governadores, ao se reunirem para a gestão desse Protocolo, enfatizaram diversas áreas: saúde, educação, reforma da previdência, gestão dos municípios. Enfim, temas caros aos Estados e que enfrenta um momento sombrio devido ao congelamento de verbas advindo do Governo Federal para alguns setores.

Ao se reunirem e criarem o acordo de Cooperação mútua, os governadores também escreveram uma carta, assinada por todos, e direcionada a população e aos demais políticos para entenderem qual linha segue o Consórcio do Nordeste e qual o real interesse dessa associação.

A carta, publicada no mesmo dia da reunião, tem um caráter progressista e manifesta divergência relacionadas a algumas propostas discutidas e defendidas pelo Governo Federal.

Para o Presidente do Consórcio do Nordeste, Rui Costa, o acordo é importante, pois:

É uma grande ferramenta de gestão e compartilhamento de projetos, ideias, apoios mútuos e redução de custos. Uma vez o consórcio formalizado, nós poderemos fazer licitações de itens que forem comuns e assim mudamos o patamar de escala da licitação. Todos sabem que se você quer licitar um item, você consegue um preço. Se vai licitar milhões, consegue outro. Portanto, estamos mudando de escala, multiplicando por nove estados, o que vai reduzir o custo em várias áreas. É uma ferramenta inovadora” (CEARA, 2019)

Embora ainda não esteja funcionando, devido aos trâmites que devem ser legalizados para que o projeto seja posto em prática, pode-se entender que Consórcios Interestaduais, assim como os intermunicipais, conferem à região na qual ele é posto o empoderamento necessário para transformar a situação na qual vivem.

Contata-se, portanto, que a formação de consórcios ganha força como instrumento de gestão para a garantia da materialização de políticas públicas, notadamente em municípios situados em Estados do Sul e Sudeste do País e agora, surgem, de maneira embrionária os primeiros consórcios envolvendo diversos Estados do Nordeste que buscam apoio mútuo, defesa de interesses e compartilhamento de conhecimento técnico, demarcando o momento de uma mudança cultural para a região.

### **3 BREVE HISTÓRICO DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS**

O conhecimento do objeto de análise é fundamental para que a proposta de intervenção seja coerente com as suas particularidades. Neste capítulo são apresentados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE que retratam o perfil básico de cada município analisado.

#### **3.1 Campo do Brito**

O município de Campo do Brito, segundo dados do último censo em 2010, IBGE, possui uma população de 16.749 pessoas e densidade demográfica de 83,03 hab./km<sup>2</sup>. A taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade, em 2010, era de 98,2%.

Em 2016, o salário médio mensal era de 1.8 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 9.6%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 45 de 75 e 34 de 75, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 45% da população nessas condições, o que o colocava na posição 67 de 75 dentre as cidades do estado e na posição 2145 de 5570 dentre as cidades do Brasil. O município apresenta 15.5% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 59.1% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 11.9% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

A renda per capita no ano 2016 foi de R\$ 11.306,59. Em 2010 o índice de desenvolvimento humano municipal foi de 0,588. O percentual das receitas oriundas das fontes externas em 2015 foi de 88,2%.

As principais receitas do município são provenientes da agricultura, principalmente mandioca, da pecuária de bovinos, suínos e equinos e da avicultura de galináceos.

#### **3.2 Carira**

O município de Carira, segundo os dados do último censo 2010, IBGE, possui uma população de 20.007 pessoas e densidade demográfica de 31,44 hab./km<sup>2</sup>. A taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade, em 2010, era de 98,2%.

Em 2016, o salário médio mensal era de 1.7 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 7.4%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 57 de 75 e 52 de 75, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 46.4% da população nessas condições, o que o colocava na posição 57 de 75 dentre as cidades do estado e na posição 1966 de 5570 dentre as cidades do Brasil. O município apresenta 16.6% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 77.9% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 2.6% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

A renda per capita no ano 2016 foi de R\$ 9.730,56. O percentual das receitas oriundas das fontes externas em 2015 foi de 93,2%.

O município de Carira tem lugar de destaque na produção de milho do Estado.

### **3.3 Frei Paulo**

O município de Frei Paulo, segundo os dados do último censo 2010, IBGE, possui uma população de 13.874 pessoas e densidade demográfica de 34,65 hab./km<sup>2</sup>. A taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade, em 2010, era de 96,9%.

Em 2016, o salário médio mensal era de 1.5 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 13.0%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 72 de 75 e 14 de 75, respectivamente. O município apresenta 9% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 28.9% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 20.7% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

A renda per capita no ano 2016 foi de R\$ 12.622,55. O percentual das receitas oriundas das fontes externas em 2015 foi de 93,6%.

Assim como o município de Carira, Frei Paulo tem lugar de destaque na produção de milho do Estado, tendo a sua base econômica constituída principalmente da agricultura, pecuária e comércio. O município possui algumas indústrias em seu território.

### **3.4 Malhador**

O município de Malhador, segundo os dados do último censo 2010, IBGE, possui uma população de 12.042 pessoas e densidade demográfica de 119,30 hab./km<sup>2</sup>. A taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade, em 2010, era de 97,6%.

Em 2016, o salário médio mensal era de 2.0 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 4.7%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 26 de 75 e 72 de 75, respectivamente. O município apresenta 4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 22.3% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 13.5% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Atualmente está em andamento o projeto de esgotamento sanitário em todo o município.

A renda per capita no ano 2016 foi de R\$ 9.950,11. O percentual das receitas oriundas das fontes externas em 2015 foi de 95,5%.

Também conhecida como Terra do Inhame, a cidade de Malhador tem a agricultura como a principal fonte econômica. Além do inhame, merece destaque também a produção de banana e a pecuária de bovinos e equinos.

### **3.5 Pedra Mole**

O município de Pedra Mole, segundo os dados do último censo 2010, IBGE, possui uma população de 2.974 pessoas e densidade demográfica de 36,26 hab./km<sup>2</sup>. A taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade, em 2010, era de 96,5%.

Em 2016, o salário médio mensal era de 2.1 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 7.9%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 20 de 75 e

47 de 75, respectivamente. O município apresenta 49.2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 25.5% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 11.9% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

A renda per capita no ano 2016 foi de R\$ 9.472,98. O percentual das receitas oriundas das fontes externas em 2015 foi de 96,8%.

O município tem sua economia voltada para a agricultura e pecuária familiar.

### **3.6 São Miguel do Aleixo**

O município de São Miguel do Aleixo, segundo os dados do último censo 2010, IBGE, possui uma população de 3.698 pessoas e densidade demográfica de 25,66 hab./km<sup>2</sup>. A taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade, em 2010, era de 98,1%.

Em 2016, o salário médio mensal era de 1.9 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 10.6%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 34 de 75 e 27 de 75, respectivamente. O município apresenta 38,2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 87.1% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 1% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

A renda per capita no ano de 2016 foi de R\$ 9.832,69. O percentual de receitas oriundas de fontes externas em 2015 foi de 95,9%.

O município apresenta a agricultura do milho, mandioca e feijão como base da sua economia. Na pecuária merece destaque a criação de bovinos, equinos e suínos, além da produção de leite de vaca.



## **4 METODOLOGIA**

Para Gil (2008), é no capítulo referente à metodologia que devem ser identificadas as operações mentais e técnicas que possibilitam a verificação da cientificidade do conhecimento.

Seguindo o entendimento de Gil (2008), é neste capítulo que se demonstra a natureza da pesquisa, o seu planejamento e condução, como também, a forma utilizada para a coleta de dados e a forma como esses dados foram tratados.

No presente capítulo foram apresentados a caracterização do estudo, as questões da pesquisa, o método da pesquisa, a unidade de análise, as fontes de evidência, o critério para a escolha do caso, as definições construtivas, o protocolo de pesquisa, além da análise e interpretação dos dados.

### **4.1 Caracterização do estudo**

A presente pesquisa científica foi definida como de caráter exploratório. Para Gil (2008, p. 27) “as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”. As pesquisas exploratórias têm por objetivo “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008, p. 28).

Quanto à abordagem, este estudo teve por característica o enfoque qualitativo, no qual, segundo Yin (2001, p. 34), “o pesquisador faz observações detalhadas e minuciosas do mundo real”. Gil (2008, p. 175) considera que “a organização dos dados selecionados da pesquisa qualitativa possibilita a análise sistemática das semelhanças e diferenças e do seu inter-relacionamento”.

### **4.2 Questões de pesquisa**

O estudo de campo teve por objetivo registrar e colher dados sobre as questões de pesquisa objeto da análise. Para Yin (2001), as questões de estudo são fundamentos lógicos justificáveis para se conduzir um estudo exploratório. Mediante

o presente contexto, são apresentadas aqui as questões que conduziram este estudo:

- a) Qual o conhecimento dos gestores municipais acerca da legislação e do funcionamento dos Consórcios Públicos Intermunicipais?
- b) O município já é participante de algum modelo de interação intermunicipal? Em caso positivo, como se dá sua inserção?
- c) Há possibilidade de cooperação intermunicipal dos serviços básicos de saúde, educação, manejo de resíduos sólidos, meio ambiente, saneamento básico e elaboração de projetos entre os municípios? Em caso positivo, de que forma?
- d) Além das formas de cooperação intermunicipal, há outras formas de cooperação intermunicipal que podem ser identificadas?

#### **4.3 Delineamento e procedimentos da pesquisa**

Segundo entendimento de Gil (2002, p. 43), “o ambiente em que são coletados os dados, bem como as formas de controle variáveis envolvidas compõem os meios de investigação”. Nestes termos, o presente estudo foi desenvolvido a partir da utilização das estratégias de estudo de campo para, ao final da análise de resultados, apresentar como resultado uma proposta de intervenção.

Para Gil (2002, p.53) “o estudo de campo focaliza a análise em uma comunidade, não necessariamente geográfica, já que pode ser uma comunidade de trabalho, de estudo, de lazer ou voltada para qualquer atividade humana” e complementa “a pesquisa é desenvolvida por meio de entrevistas para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no ambiente”. O autor emenda que o procedimento de estudo de campo apresenta algumas vantagens em relação aos demais, já que ocorre no local foco da pesquisa e, por isso, é mais econômico e, além disso, apresenta maior probabilidade de produzir resultados mais fidedignos, visto que a presença do pesquisador no ambiente de estudo pode resultar em maior nível de participação dos atores entrevistados (GIL, 2002).

#### **4.4 Unidade de análise e critérios para escolha do caso**

Os projetos de pesquisa são compostos por alguns componentes importantes para o estudo e a unidade de análise é um deles. Para Yin (2001, p. 30)

a unidade de análise é “componente que se relaciona com o problema fundamental de se definir o que é um caso”.

É no tópico referente à unidade de análise em que deve estar clara a definição do “caso” a ser analisado, observando os limites especificados pela fundamentação lógica e pelo direcionamento do estudo.

Os municípios Campo do Brito, Carira, Frei Paulo, Malhador, Pedra Mole e São Miguel do Aleixo, selecionados como objetos desta pesquisa, estão localizados no Território do Agreste Central Sergipano e possuem níveis de dependência de recursos externos em torno de 90%.

A escolha desses municípios deu-se por questões regionais e estratégicas que possibilitam a proposição de Consórcios Públicos Intermunicipais como possibilidade de execução das políticas públicas de forma mais estruturada, econômica e eficiente. De modo mais amplo, os municípios compõem o Território Agreste Central sergipano, criado por Decreto Estadual n 24.338 de abril de 2007, e se constitui como unidade de planejamento do Estado, base para a promoção do desenvolvimento sustentável. Segundo dados do Plano de Desenvolvimento do Território (SERGIPE, 2008), a região Agreste Central onde os municípios estão localizados concentra a 3ª maior população do Estado.

Muito embora a lei não estabeleça como condição à implantação do Consórcio Público, os municípios partilham de características econômicas, ambientais, culturais e sociais semelhantes, além de partilharem dificuldades em comum o que favorece a implantação do Consórcio Público Intermunicipal.

#### **4.5 Fontes de evidência**

O estudo em questão, caracteriza-se pelo aspecto exploratório por meio de estudo de campo com vistas à proposição de intervenção. Para isto, o estudo utilizará vários tipos de fontes de evidência, como documental, a exemplo de relatórios, documentos administrativos, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), artigos publicados e principalmente entrevistas.

Para o estudo foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 06 gestores de alguns municípios que compõem a região agreste do Estado de Sergipe, a saber: Campo do Brito, Carira, Frei Paulo, Malhador, Pedra Mole e São Miguel do Aleixo, conforme Quadro 1. As entrevistas foram realizadas nos

municípios nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2019, com duração média de 30 minutos cada uma, e versavam sobre o perfil sócio profissional do gestor, o seu conhecimento acerca da legislação do Consórcio Público, como também sobre as interações intermunicipais existentes, a possibilidade de cooperação nas áreas básicas e novas formas de cooperação.

Além das entrevistas com os gestores dos municípios listados, foi realizada também entrevista não estruturada com o Presidente do Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco - CONIVALES, Franklin Freire, atual prefeito do município de Amparo de São Francisco e com o Presidente da Federação dos Municípios de Sergipe - FAMES, Christiano Rogério, atual prefeito do município de Ilha das Flores (Quadro 2) que, embora não sejam gestores de municípios que compõem a região agreste, foram extremamente importantes na composição das propostas de intervenção deste trabalho em decorrência das atividades que exercem à frente destas instituições.

Quadro 1 – Gestores municipais entrevistados

<b>Município</b>	<b>Cargo</b>	<b>Identificação</b>
Campo do Brito	Gestor Municipal	Entrevistado 1
Carira	Assessor do Gestor	Entrevistado 2
Frei Paulo	Gestor Municipal	Entrevistado 3
Malhador	Gestor Municipal	Entrevistado 4
Pedra Mole	Gestor Municipal	Entrevistado 5
São Miguel do Aleixo	Gestor Municipal	Entrevistado 6

**Fonte:** Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

Quadro 2 – Entrevistados para Proposta de Intervenção

<b>Instituição</b>	<b>Cargo</b>	<b>Identificação</b>
FAMES	Presidente	Entrevistado 7
CONIVALES	Presidente	Entrevistado 8

**Fonte:** Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

#### 4.6 Definições construtivas

Após a definição dos conceitos é possível demonstrar o direcionamento do estudo. De acordo com Gil (2008, p. 79), as definições construtivas representam “a operacionalização das variáveis, que pode ser definida como processo em que sofre uma variável (ou um conceito) a fim de se encontrar os correlatos empíricos que possibilitem sua mensuração ou classificação”.

**1. Município:** divisão administrativa de um estado com autonomia administrativa e constituído de órgãos político-administrativos próprios;

**2. Convênio administrativo:** É um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desenvolvimento de competências administrativas;

**3. Consórcio Público:** É uma pessoa jurídica criada por lei com a finalidade de executar gestão associada de serviços públicos, em que os entes consorciados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – no todo ou em parte, destinarão pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos.

**4. Cooperação Intermunicipal:** É o ato de colaboração, de ajuda que os municípios prestam entre si para realizar ações de interesses comuns e que apresentam resultado positivo para a coletividade;

**5. Legislação:** corpo de lei que regulamenta uma matéria. No caso deste estudo, a legislação regulamenta os Consórcios Públicos;

**6. Desenvolvimento regional:** Representa o crescimento, o progresso de uma determinada região como alternativa para redução das desigualdades.

#### 4.7 Categorias analíticas e elementos de análise

O Quadro 3 apresenta as categorias analíticas e os elementos de análise alinhados aos objetivos específicos que constituíram a base para o estudo, assim como também apresenta o número de questões do roteiro de entrevista utilizadas para atingir cada objetivo específico.

Quadro 3 – Objetivos específicos, categorias de análise e elementos de análise

Objetivos específicos	Categorias de análise	Elementos de análise	Questões
	Perfil sócio profissional dos gestores públicos		1 a 6
Verificar o conhecimento dos gestores municipais acerca da legislação e do funcionamento dos Consórcios Públicos Intermunicipais	Conhecimento acerca da legislação e do funcionamento do Consórcio Público Intermunicipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conhecimento da lei 11.207/2005;</li> <li>- Conhecimento das etapas da constituição do Consórcio Público;</li> <li>- Vantagens e desvantagens do Consórcio Público Intermunicipal</li> </ul>	7 e 8
Verificar se o município já é participante de algum modelo de interação municipal e, em caso positivo, verificar sua inserção	Interações municipais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interações municipais, se existentes</li> </ul>	9 a 16
Identificar se há possibilidade de cooperação entre os municípios de serviços básicos de saúde, educação, manejo de resíduos sólidos, meio ambiente, saneamento básico e elaboração de projetos e, em caso positivo, verificar de que forma isso pode acontecer	Possibilidade de interação nas áreas dos serviços básicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interações municipais nos serviços básicos de saúde;</li> <li>- Interações municipais nos serviços básicos de educação;</li> <li>- Interações municipais nos serviços de manejo de resíduos sólidos;</li> <li>- Interações municipais na área de meio ambiente;</li> <li>- Interações municipais no saneamento básico;</li> <li>- Interações municipais na elaboração de projetos</li> </ul>	17
Identificar outras possíveis formas de cooperação intermunicipal	Possíveis formas de cooperação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Novas formas de cooperação na visão regional</li> </ul>	18

**Fonte:** Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

#### 4.8 Protocolo de estudo

Para Yin (2001), o protocolo de estudo tem por objetivo orientar o pesquisador sobre a maneira pela qual deverá conduzir a análise, além disso, constitui-se como instrumento que tem por objetivo promover a maximização da confiabilidade da pesquisa. No Quadro 4 são apresentados os elementos que compõe o protocolo de estudo de campo que foi realizado neste trabalho.

Quadro 4 – Protocolo de Estudos

<b>Questão de pesquisa</b>	Quais as possíveis formas de consorciamento intermunicipal entre os municípios entrevistados na percepção dos gestores municipais?
<b>Unidade de análise</b>	Campo do Brito, Carira, Frei Paulo, Malhador, Pedra Mole e São Miguel do Aleixo
<b>Limite de tempo</b>	Ano de 2018 e 2019.
<b>Fontes de dados e confiabilidade</b>	Cruzamento entre dados coletados mediante entrevistas semiestruturadas, análise documental e ferramenta 5W2H
<b>Validade de construtos</b>	Fontes múltiplas de evidência (entrevista, documentos e ferramentas de gestão).
<b>Questões do estudo de campo</b>	a) Como se dá o conhecimento dos gestores municipais acerca da legislação e do funcionamento dos Consórcios Públicos Intermunicipais? b) O município já é participante de algum modelo de interação municipal? Em caso positivo, como se dá sua inserção? c) Há possibilidade de cooperação dos serviços básicos de saúde, educação, manejo de resíduos sólidos, meio ambiente, saneamento básico e elaboração de projetos entre os municípios? Em caso positivo, de que forma? d) Que outras formas de cooperação intermunicipal podem ser identificadas?
<b>Procedimento de campo do protocolo (PREPARAÇÃO)</b>	Elaboração do roteiro de entrevista. Contato com os gestores – unidade de análise.
<b>Procedimento de campo do protocolo (AÇÃO)</b>	Agendamento das entrevistas. Realização das entrevistas. Transcrição das entrevistas.
<b>Relatório do estudo de campo</b>	Consolidação dos dados. Confronto dos dados com os objetivos da pesquisa.

Fonte: Elaborado a partir de Yin (2001)

O agrupamento dos dados apresentados serviu como suporte para elaboração do roteiro de entrevista e análise dos relatórios, como também conduziu a análise dos resultados e indicou o norte para a proposta de intervenção.

Segundo Yin (2001), os critérios de confiabilidade têm como intuito verificar se o pesquisador seguiu a linha de orientações de pesquisa descritas previamente. Para a garantia de confiabilidade no presente estudo, foi utilizado o protocolo apresentado no Quadro 4.

#### **4.9 Análise dos dados**

A análise de dados é o processo de materialização do resultado da pesquisa. Para Gil (2008), a análise “tem como objetivo organizar e sumariar os dados de tal forma que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação”.

Para Merriam (1998), a escolha do *design* da pesquisa qualitativa pressupõe uma certa visão de mundo, requer a definição como investigador que seleciona a sua amostra, coleta e analisa dados e contempla assuntos como validade, confiança e ética. O processo de coleta e análise de dados, é, pois, dinâmico e intuitivo.

A avaliação de dados foi realizada por meio da Análise Qualitativa Básica (MERRIAN, 1998). Os critérios de análise seguiram as seguintes etapas (a) redução de dados; (b) categorização dos dados; e (c) interpretação dos dados.

No presente estudo, a fase de redução de dados consistiu na organização do material bruto, ou seja, transcrição das entrevistas realizadas, separação de documentos (legislações) e artigos para subsidiar procedimentos e a separação das notas de campo coletadas. Assim, passou-se à parte de leitura integral do material, visando permitir uma melhor familiaridade com os dados produzidos.

A fase de categorização dos dados foi iniciada com a codificação do material das entrevistas de forma que fossem reunidas as informações restritas à abrangência e ao rumo do estudo. Nesta fase foram identificadas as assertivas significativas e suas informações foram correlacionadas com os dados teóricos percorridos no referencial.



Finalmente, na última fase, foi realizada a interpretação dos dados por meio das análises das falas separados por elementos de análise, o que possibilitou a redução das informações a categorias individuais, onde foi possível refletir caso a caso sobre as respostas obtidas, tratando as semelhanças e diferenças em grupos e discorrendo sobre as mesmas ao final de cada tópico.

#### **4.10 Limitações do estudo**

Conforme entendimento de Gil (2008, p. 27) a pesquisa exploratória “tem por finalidade esclarecer e desenvolver determinado tema” e, posto isto, apresentam menor rigidez no planejamento”. Seguindo entendimento de Gil (2002), “apresenta como desvantagem limitante ao estudo o fato de os dados serem coletados e interpretados por um único pesquisador que pode acarretar em influências subjetivas no resultado da pesquisa”.

Trata-se de um estudo eminentemente qualitativo, ou seja, não foram usadas metodologias quantitativas, que possivelmente complementariam a análise realizada com dados que facilitariam a interpretação. Além disto, destaca-se o fato de que a coleta de dados se tornou relativamente complicada, sobretudo pela disponibilidade dos entrevistados em agendar as entrevistas. Soma-se a isso, o tempo escasso da pesquisadora para desenvolver o estudo, tendo em vista suas obrigações laborais.

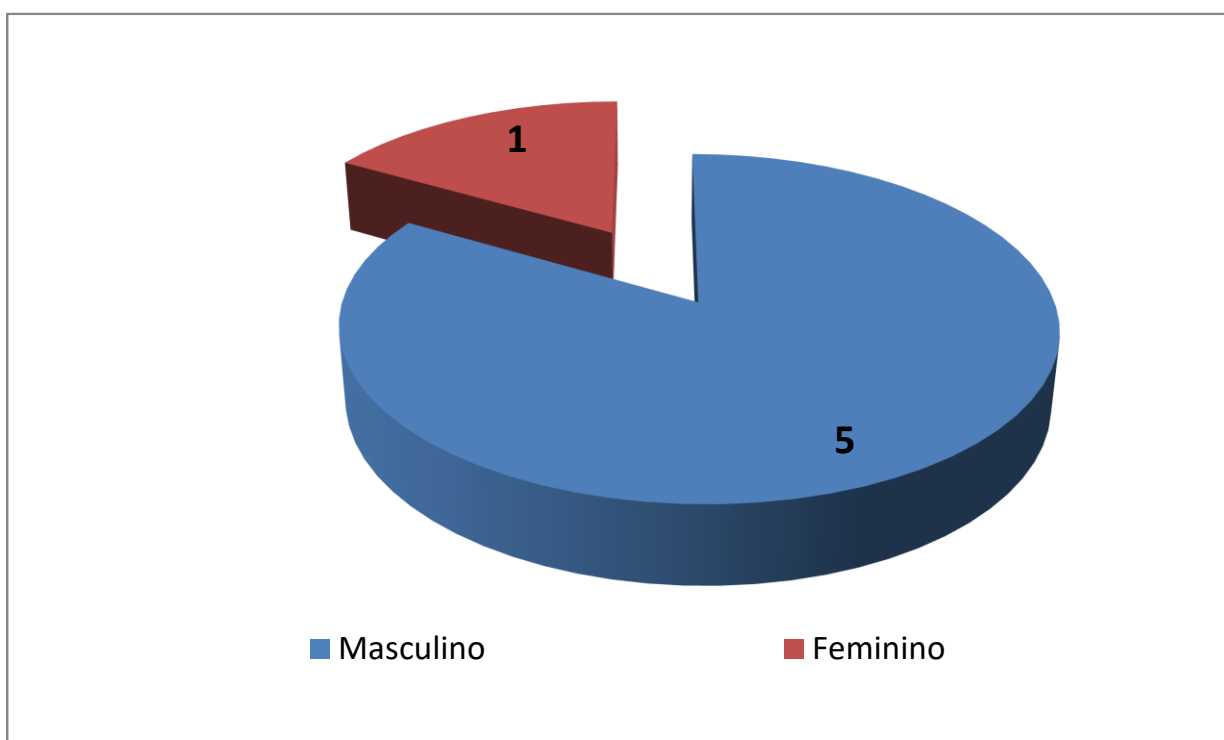
## 5 DIAGNÓSTICO

Para compreender essas relações sociais existentes entre os municípios e gestores, foram realizadas entrevistas com representantes de 6 (seis) municípios sergipanos. A partir dessas informações e análises de dados, foi constituída a proposta de intervenção como produto deste trabalho.

### 5.1 Perfil Sócio profissional

Os entrevistados são constituídos de 5 do gênero masculino e 1 do gênero feminino, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Entrevistados por Gênero



Fonte: Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

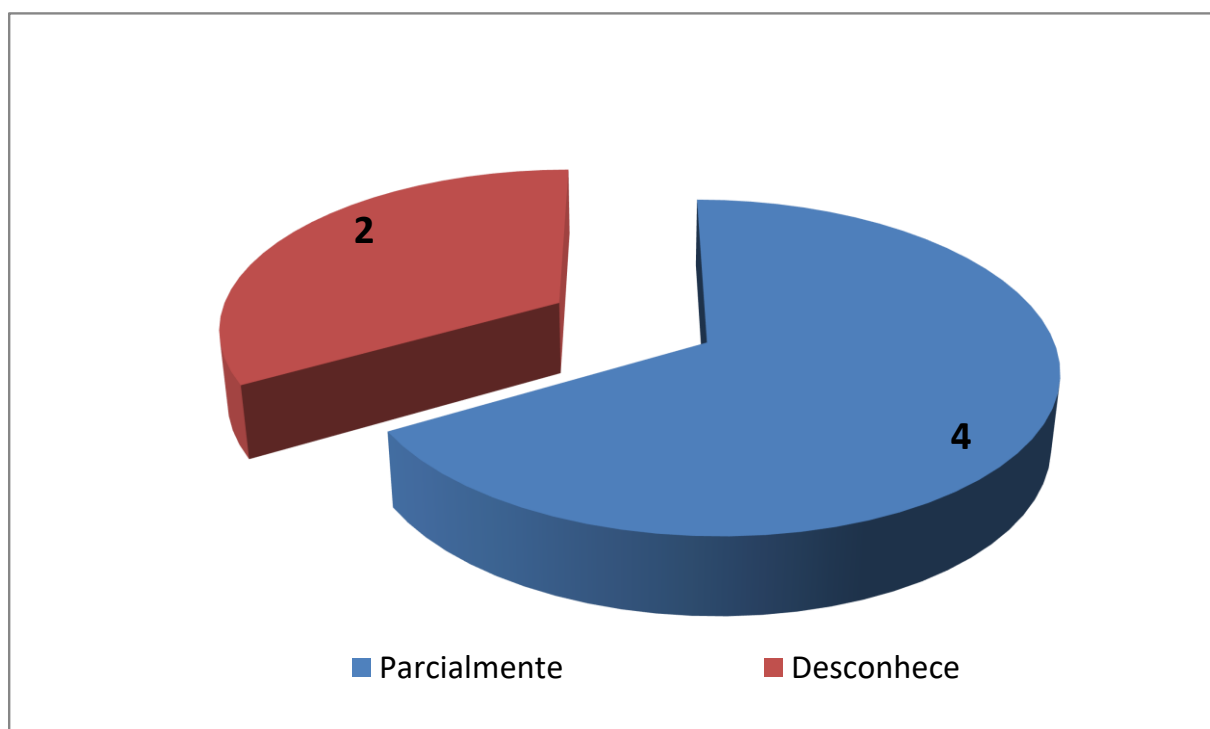
Do total de entrevistados, 2 nunca exerceram cargos públicos e/ou possuem experiência na área da Gestão Pública, enquanto que 4 possuem algum tipo de contato anterior com a esfera pública, quer seja exercendo o cargo de gestor público, quer seja como assessor, vereador ou como chefe de alguma secretaria.

Todos os entrevistados afirmaram que possuir experiência em gestão de alguma atividade privada. Alguns realizavam comércio com cereais, leite, carne de gado, outros, na área da agricultura de milho, principalmente.

## 5.2 Conhecimento da legislação

Para os gestores que querem levar melhorias para seus municípios, mas não possuem a receita para tal, o consorciamento se torna um dos meios mais eficazes (CALDAS, 2007). Embora os Consórcios Públicos sejam de extrema importância para os municípios, 66,7% dos entrevistados declararam conhecer de maneira parcial a lei dos consórcios e 33,3% desconhecem as especificidades da Lei, o que mostra a urgência em construir alternativas que se preocupem em implementar medidas viáveis para o uso dos Consórcios intermunicipais (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Conhecimento da Lei de Consórcios Públicos



Fonte: Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

Dentre os entrevistados que alegaram conhecer a lei de forma parcial, todos afirmaram desconhecer as etapas do processo de materialização do Consórcio Público.

Esta análise mostra que os entrevistados desconhecem completamente as etapas que compõem a implantação do Consórcio Público instituído pela Lei 11.107/2005. Para Florence e Silva (2014), o desconhecimento da legislação por parte dos gestores e as dificuldades operacionais acabam por dificultar a implementação de novos consórcios.

Durante a entrevista, o entrevistado 1 afirmou saber pouco sobre a Lei dos Consórcios. Ao ser indagado se possui conhecimento sobre a Lei, ele disse: “Eu já ouvi falar, li um pouco sobre ela, mas não a conheço de forma minuciosa não”. Embora haja um desconhecimento de sua parte sobre a Lei, o município faz parte do CPAC (Consórcio de Lixo da Região Agreste). Esse Consórcio, na visão do gestor, tem levado ao município alguns benefícios.

Não obstante seu município integre o Consórcio de Resíduos sólidos do Agreste, a entrevistada 4 afirma não ter conhecimentos específicos sobre como funciona a Lei 11.107/2005. Ao ser indagada sobre a legislação, ela informa que: “Conhecimento detalhado não, eu sei que existe a Lei, porque a gente tem uma parceria com um consórcio público, mas nunca me detive aos conhecimentos da legislação...”.

No mesmo sentido, o entrevistado 5 afirmou que: “Sei que existe a Lei, conheço vagamente, porque em 2005, justamente, já estava no segundo ano de gestão de Secretário de Saúde. Então a gente teve um vago conhecimento, mas muito longe, nada afinho não”.

Abrucio, Filippim e Dieguez (2013) advertem sobre a importância dos consórcios para o fortalecimento da economia e a criação de cooperativas e complementam afirmando que os municípios precisam uns dos outros para a criação de cooperativas e o fortalecimento da sua economia.

Para Abrucio e Soares (2001), a figura do Consórcio surge como instrumento de realização de atividades de interesse comum. É a oportunidade que os municípios têm de gastar menos recursos e obter os mesmos resultados, ou ainda, de aumentar a qualidade dos serviços prestados assegurando o mesmo dispêndio financeiro.

Nesse sentido, a falta de conhecimento dos agentes públicos a respeito da Lei 11.107/2005, suas etapas e peculiaridades se apresentam como entrave à concretização de Consórcios Públicos como instrumento capaz de executar políticas públicas articulando os interesses dos municípios. A lei dos Consórcios surgiu como

uma reivindicação dos entes federados relacionada à fragilidade jurídica dos instrumentos de cooperação anteriores e, em sendo assim, o conhecimento das suas nuances é de fundamental importância para que os gestores possam acreditar no instrumento e passem a viabilizar disciplinas de interesse comum para sua implantação.

### **5.3 Interações municipais**

Todos os entrevistados afirmaram que os municípios eram participantes do Consórcio Público do Agreste Central Sergipano (CPAC).

A Lei de Resíduos Sólidos prevê a extinção dos lixões nos municípios e, para isso, desde 2010 trabalha em parceria com o Ministério Público para a criação de Consórcios que possibilitem aos municípios a construção dos aterros sanitários, já que é uma obra de grandes proporções e de valores voluptuosos para cidades pequenas.

O Consórcio do Agreste Central Sergipano é constituído por 20 municípios sergipanos e visa à implementação de um aterro sanitário para o tratamento do lixo, além de outras ações de iniciativa ambiental. O Estado de Sergipe conta com apenas um aterro sanitário, que pertence à iniciativa privada. Dessa forma, não consegue atender a todos os municípios, sendo necessária a construção de um aterro sanitário partilhado para as cidades. Além da construção do aterro sanitário, os consórcios de resíduos sólidos visam implementar medidas de educação ambiental, promovendo a coleta seletiva e a capacitação de catadores de lixo, para que eles se tornem agentes de reciclagem, transformando os resíduos sólidos em fonte de renda. A implementação de um espaço para a deposição de resíduos sólidos tem um custo elevado, por esse motivo houve a colaboração mútua dos gestores para que houvesse o rateio das despesas com vistas à construção de um aterro coletivo que possa servir aos municípios consorciados.

A análise das entrevistas detalha a avaliação dos entrevistados referente à participação dos municípios no CPAC. Boa parte dos entrevistados se refere ao Consórcio como ainda iniciante e precário. O entrevistado 2 refere-se ao CPAC no seguinte sentido:

O consórcio ainda está iniciando. Na verdade, há a perspectiva de **implantação de aterros sanitários em diversos municípios**, mas até agora nós não tivemos nada de concreto, no sentido de implantação efetiva de algum aterro sanitário. Existem alguns trabalhos de coleta seletiva, de separação e compostagem, de uma parte do lixo, mas a destinação final, correta, **o consórcio ainda não conseguiu avançar nesse sentido (Grifos nossos)**.

No mesmo sentido, se pronuncia o Entrevistado 4:

Então a gente já vem com esse consórcio desde 2014, 2015 e **mesmo que a passos ainda lentos**, a gente tem a participação ativa, inclusive participa também na questão dos **rateios com o percentual do FPM para que o consórcio se mantenha**, né isso? Tivemos alguns avanços, da parceria com município, a gente fez uma doação de um terreno para que pudesse ser construída um galpão de compostagem, que é a separação dos resíduos, né, pela classificação, aonde nós temos os **catadores cadastrados eles participam efetivamente de um... das reuniões, das capacitações**. Já faz... Alguns já fazem tanto a coleta quanto à venda também, mesmo que de forma assim muito[...] precária, basilar **(Grifos nossos)**.

Os entrevistados citaram, em sua avaliação, que a participação no Consórcio foi imposta devido às cobranças do Ministério Público:

A nossa necessidade da formação desse... Da participação efetiva no Consórcio público, foi muito mais uma questão decisiva, né, até mesmo da questão do Ministério Público com as preocupações no tocante aos resíduos sólidos. Hoje é sabido pelas novas legislações ambientais a necessidade urgente, urgentíssimo de cuidar dos lixões (Entrevistado 4).

Um entrevistado que pediu para não ser identificado fez a seguinte avaliação da participação no Consórcio de Resíduos Sólidos:

Nós percebemos muitas ações na área ambiental, na parte educativa, na parte de conscientização, não é? O consórcio está tentando implantar coleta seletiva nos municípios que é um trabalho difícil, a gente sabe que é, mas já minimiza os efeitos causados nos lixões, né, reduzindo a quantidade de lixo gerado para os lixões. Mas a gente sente que o foco principal é “radicação” dos lixões a céu aberto nos municípios e a **gente sente que o consórcio não tem mantido esse foco**, que é esse objetivo. Apenas prospecta, lá no Ministério do Meio Ambiente, junto com os parlamentares sergipanos. **Mas a gente percebe que é um objetivo que está longe de ser alcançado [...]** pela falta da transparência, nos gastos do consórcio, a gente sente que está longe de ser alcançado o objetivo principal que é a “erradicação” dos lixões, não é? **(Grifos nossos)**.

Neste caso, o entrevistado, que admite que aderiu ao Consórcio por uma obrigatoriedade do Ministério Público, espera que este órgão ou algum outro com poderes de fiscalização, mantenham-se vigilantes com relação aos gastos dos recursos públicos destinados ao Consórcio.

Segundo Ribeiro (2007), a principal característica é a natureza voluntária do Consórcio Público. A realidade empreendida das entrevistas do presente trabalho é que os municípios participam deste instrumento porque houve, de alguma forma, a imposição de órgãos fiscalizadores de leis que tem por meta fazer cumprir o que reza a legislação de Resíduos Sólidos. Para Caldas (2007), a perspectiva do estímulo exógeno quando analisada de forma isolada se mostra insuficiente para explicar o surgimento dos Consórcios Públicos Intermunicipais. Por outro lado, complementa o autor, o estímulo institucional quando realizado não apenas pela força da Lei, mas também por meio do apoio político de um “empreendedor de políticas públicas” que assume posição de tomador de decisão no âmbito do Estado, há resultados positivos.

Questionados sobre as principais atividades econômicas dos municípios, todos os entrevistados foram unânimes em citar a agricultura e suas variações como setor importante. O entrevistado 1 disse:

Em Campo do Brito **nós temos a agricultura**, a pecuária, **principalmente a parte da agroindústria**, que é a produção da farinha de mandioca, transformar a mandioca, até a farinha, que é a nossa principal atividade **(Grifos nossos)**.

O entrevistado 2 salienta que o município sobre o qual ele responde é um dos maiores produtores de milho do Estado:

Então, no **município de Carira um grande produtor de milho** e há também a pecuária que é uma atividade acessória. Como o nosso clima é bem definido, nós só conseguimos uma safra de milho durante o ano **(Grifos nossos)**.

O entrevistado 4 se pronuncia da seguinte forma quando questionado sobre a principal atividade econômica do município:

**Sem dúvida a agricultura.** Antes, nós tínhamos... chegamos a ser recorde em... na plantação do inhame, na plantação e ainda mesmo na exportação, eu poderia assim dizer. Entendeu? Na venda afora, tanto do Estado de Sergipe, como para outros estados. Mas hoje já existe uma diversidade

muito grande também, na área da Agricultura. Nós temos a macaxeira, que cresceu bastante, a batata-doce, vem crescendo de forma assim, brilhante **(Grifos nossos)**.

Além da agricultura como principal atividade econômica, também foram citados a pecuária e a indústria. Além delas, o turismo desponta como uma atividade econômica que já é explorada e que apresenta viabilidade para ampliação.

Além disso também nós temos a **barragem de Campo do Brito**, que hoje é fonte de renda para os pescadores e também os donos de bares também, que exploram o turismo na região, o turismo regional né, muitas pessoas das cidades vizinhas vêm principalmente aos domingos e feriados **(Grifos nossos)**.

Quando questionados sobre as organizações atuantes dos municípios, o sindicato dos trabalhadores rurais foi citado por quase todos os entrevistados. Entre as instituições merece destaque a Cooperativa de Farinha de Mandioca (COOFAMA).

Ao serem inquiridos sobre os entraves que eles poderiam identificar ao desenvolvimento das atividades econômicas desenvolvidas em seus municípios, os entrevistados listaram alguns pontos identificados por eles, mas, para este estudo merecem destaque, em virtude da possibilidade de mitigação do problema, os seguintes pontos: dificuldade financeira e falta de capacitação técnica para os agricultores. O entrevistado 2 citou:

Existem poucos latifundiários no município, a maior parte dos agricultores, são agricultores da Agricultura Familiar. **Então esses agricultores têm dificuldade em acessar assistência técnica (Grifos nossos)**.

Ainda sobre o entrave da capacitação técnica, o entrevistado 4 disse:

E o que é... **um dos maiores entraves**, que eu acredito, que tenhamos, **é proporcionar esses agricultores até mesmo uma questão técnica**, os profissionais técnicos, seja ele o engenheiro agrônomo, seja ele o técnico pra poder dar subsídio, pra que eles plantem de forma... Não é que o técnico vai ensinar a ele a plantar, porque isso aí ele vai receber uma aula, mas eu falo de novas técnicas, seja como cultivo da terra, seja na questão dos usos dos fertilizantes, dos adubos e eu vejo que existe um desperdício, digamos assim né, um prejuízo muito grande, porque o agricultor ele conhece **(Grifos nossos)**.



Para além da questão da capacitação do agricultor, a citação da dificuldade financeira também merece destaque. O entrevistado 2 disse que:

Inicialmente a **dificuldade é o financiamento**, porque o município já vive uma situação financeira caótica, então é difícil o município destinar parte de sua receita, que já está comprometida com educação, com saúde, com assistência, com mais de 93% do orçamento vinculado a ações específicas e obrigatórias, os 7% que sobra, o município acaba optando por investir em manutenção de estradas vicinais, iluminação pública, em atendimento a, a necessidade da população e tem essa dificuldade principalmente os municípios pequenos (**Grifos nossos**).

Questionados sobre a possibilidade de solucionar o entrave relatado por meio do Consórcio Público, 5 dos entrevistados afirmaram que acreditavam que o instituto do Consórcio poderia ser a solução àquela dificuldade. A exemplo da dificuldade da capacitação profissional relatada pelo entrevistado 4, ele expôs o seguinte:

**As escolas técnicas**, né, as escolas profissionalizantes, a exemplo de São Cristóvão, salvo engano, né, tinha todos os técnicos agrícolas, eram formados na... Quissamã, acho que é município... deve ser localidade do Município de São Cristóvão e **a gente vê tantas outras escolas técnicas voltadas a essa área (Grifos nossos)**.

Em contrapartida, o entrevistado 1 assevera que entende como entrave ao desenvolvimento das atividades econômicas do município o tímido apoio que recebe do Governo do Estado e que essa questão poderia ser mitigada com a simples interferência estatal, sem a necessidade de criação do consórcio público.

Todos os entrevistados foram unânimes em observar que há deficiência do Governo Estadual no tocante à orientação e aporte na implantação de um Consórcio Público. Quanto à interferência do Governo Federal, apenas um dos entrevistados salientou o apoio de um parlamentar Federal que financiou alguns caminhões de lixo para o Consórcio Público do Agreste Central (CPAC).

Quanto às dificuldades para a formação / implantação de um Consórcio Público, os entrevistados listaram os seguintes:

Os entrevistados 2, 4 e 6 citaram o financiamento como ponto crucial para as dificuldades de implantação:

Com certeza, eu acho que todas essas áreas são viáveis de, de implantação do consórcio, mas é como eu disse, **a grande dificuldade é o**

**financiamento somente por parte dos Municípios, sem um aporte efetivo de recursos** do Governo do Estado e sem esse trabalho de conscientização junto a todos os municípios, porque não adianta um município ou dois quererem, que um consórcio, nos moldes do que precisamos não se viabiliza com poucos municípios. (Entrevistado 2) **(Grifos nossos)**.

Porque a gente sabe que tem toda uma legislação que tem que ser seguida, mas principalmente na **questão de emendas ou de verbas destinadas a esses consórcios**, e eu falo aqui a nível Federal e até mesmo, Estadual, e pra poder, que se fosse investido aqui mesmo no município de Malhador, o município entrou com a contrapartida do terreno, mas e a construção do galpão, como seria assegurado? Para que a gente pudesse efetivamente, ter um galpão de compostagem, na condição ideal, que pudesse trazer para cá, os compradores desse material reciclável. Então acredito, que é muito difícil a questão da burocratização por falta de financiamentos mais seguros. (Entrevistado 4) **(Grifos nossos)**.

O entrevistado 6 ainda disse que o maior entrave é a falta de recursos.

O entrevistado 1 citou a burocracia, assim como os entrevistados 3 e 4:

A experiência que a gente tem com o consórcio do lixo do agreste é que a **burocracia é muito grande**, forma anos e anos para que se chegasse até consolidação efetiva do consórcio né, tem que... reuniões, aprovação pela Câmara, colocar no orçamento, para que no ano seguinte possa contribuir, fazer o repasse né, mensal. E além disso também, a gente percebe a grande dificuldade a parte de gestão e liderança e a sucessão dessa gestão, porque as vezes um gestor está à frente do consórcio, mas a gente sabe que as instituições são permanentes né, e os personagens são passageiros **(Grifos nossos)**.

Com relação à figura de um líder sem o qual o Consórcio Público do qual fazem parte não existiria todos citaram o senhor Caio Marcelo, superintendente do CPAC.

Para Caldas (2007), a análise advinda da teoria do capital social lança mão da hipótese de que os consórcios intermunicipais resultam do interesse local independentemente dos estímulos externos. Para o caso do CPAC, em particular, a figura de Caio Marcelo à frente do Consórcio não coaduna com a Teoria do Capital Social citada por Caldas porque, segundo relatos dos entrevistados, a instituição do consórcio surgiu da exigência da Lei de Resíduos Sólidos e não do interesse de atores que se organizaram em forma de cooperativa apoiados em relação de confiança.

#### **5.4 Possibilidade de interação nas áreas dos serviços básicos**

Cumpra lembrar que os municípios sobre os quais falam todos os entrevistados são participantes do Consórcio Público do Agreste Central (CPAC).

A respeito da possibilidade de interação nas demais áreas de serviços básicos, os entrevistados citaram a possibilidade de cooperação nas áreas da saúde nas suas mais variadas formas.

A entrevistada 3, ressaltou a importância de cooperação na área da saúde relacionada à realização de exames:

A questão mesmo de exames laboratoriais, exames de imagem, é uma escassez muito grande e o município possui só não tem condições de arcar com o custo para que seja executado exames dessa, desse porte, a exemplos até mesmo de um raio x, de tomografia, de ressonância magnética. Então assim, a gente precisa expandir.

Os entrevistados 1 e 2 admitiram a possibilidade de cooperação na área da saúde no processo de compra e aquisição de medicamentos e citaram o exemplo do Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco.

Como eu falei anteriormente, eu já ouvi falar sobre a CONIVALES que é um consórcio formado pelos municípios do Baixo São Francisco. **Acho que é uma coisa que vale a pena e que estaremos estudando aí nos próximos meses** (Entrevistado 1) **(Grifos nossos)**.

Então, nós só temos o consórcio do... de destinação de resíduos sólidos eu desconheço qualquer outro consórcio que atenda aqui a região Agreste, **mas tem se falado muito no consórcio, no CONIVALES**, que é um consórcio de municípios lá, sediado na região do Baixo São Francisco, que estão de maneira consorciada realizando aquisição de medicamentos, de material de uso único e segundo ouvimos falar, eles têm tido muito êxito na barganha de um preço melhor e melhores condições de prazo e de preço no fornecimento desses produtos (Entrevistado 2) **(Grifos nossos)**.

O CONIVALES é um consórcio público intermunicipal formado por alguns municípios do Estado de Sergipe que tem como principal atividade a compra de medicamentos e tem apresentado resultados bastante satisfatórios gerando uma economia na compra de medicamentos pelos municípios participantes. O município de Amparo do São Francisco, por exemplo, reduziu quase metade do valor investido na compra de medicamentos, comprando a mesma quantidade, recebendo um desconto maior por comprar de maneira conjunta com os outros municípios que fazem parte do Consórcio. Essa economia foi apresentada, como um estudo de caso, para outros municípios. Houve uma redução de 52,42% de 2017 para 2018, sobre o valor investido nos medicamentos.

Além de mencionar a área da saúde como possibilidade de interação cooperativa entre os municípios, os entrevistados também citaram de forma muito expressiva a possibilidade de interação na área da educação profissionalizante:

Então eu acho que um consórcio entre esses municípios, poderia trazer soluções para os agricultores, solução dos problemas que são comuns a todos os municípios como, o armazenamento da produção, escoamento da produção, a garantia de um preço mínimo para o produto, o acesso à tecnologia, o acesso a assistência técnica, que individualmente a gente não consegue propiciar para todos os agricultores (Entrevistado 2).

A cooperação na área da educação profissionalizante deve-se ao fato de a agricultura ser apontada como atividade econômica de extrema importância para os municípios entrevistados.

## 5.5 Possíveis formas de cooperação

O item referente a novas possíveis formas de cooperação não trouxe muitas novas formas ao foco deste estudo.

Questões como as que foram discutidas no item anterior, que compila possibilidades de interação nas disciplinas de serviços básicos, foram repetidas neste questionamento.

Merecem destaque, neste item, sugestões dos entrevistados 1 e 2. O primeiro cita a possibilidade de cooperação intermunicipal na área do turismo. O Entrevistado 1 afirma que “o ecoturismo, ecológico, aventura e gastronômico também. O turismo gastronômico da nossa região.”.

Além da ideia do turismo ecológico, o entrevistado 1 também julgou importante a possibilidade de cooperação intermunicipal entre os municípios produtores de farinha de mandioca. Embora haja a força da cooperativa dos produtores de farinha de mandioca, o apoio e a união dos municípios produtores agregariam valor e força a atividade produtiva.

Como eu falei anteriormente, em Campo do Brito nós temos um caso de sucesso que é a COOFAMA, Cooperativa dos Produtores de Farinha de Mandioca né? Onde eles representam os produtores de farinha ali do nosso município e região. **Não é somente do nosso município alguns cooperados também fazem parte dos municípios vizinhos de São Domingos e Macambira que acabou fortalecendo e gerando maior valor agregado a seu produto,** atingindo diretamente os centros

consumidores, retirando a figura do atravessador, né? Fazendo com que o setor produtivo seja melhor remunerado **(Grifos nossos)**.

O entrevistado 2 enxerga no potencial agricultor da região, especialmente no cultivo do milho, uma possibilidade ímpar de cooperação entre os municípios produtores.

Na nossa região, há um grande cinturão de... produtores de milho. O município de Carira, o município de Frei Paulo, município de Pinhão, município de Pedra Mole, o município de Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora Aparecida, uma parte do município de Ribeirópolis, o município de São Miguel do Aleixo, Simão Dias, todos esses municípios são grandes produtores de milho, então eu acho que um consórcio entre esses municípios, poderia trazer soluções para os agricultores, solução dos problemas que são comuns a todos os municípios como, o armazenamento da produção, escoamento da produção, a garantia de um preço mínimo para o produto, o acesso à tecnologia, o acesso a assistência técnica, que individualmente a gente não consegue propiciar pra todos os agricultores.

E complementa:

Existe o gargalo no escoamento da produção já que o produtor não consegue barganhar um preço melhor, já que ele sozinho não tem, não produz uma quantidade significativa. Há uma característica na agricultura do município é que as propriedades, são pequenas propriedades, são muitos, muitos pequenos agricultores, não. Existem poucos latifundiários no município, a maior parte dos agricultores, são agricultores da Agricultura Familiar. Então esses agricultores tem **difículdade em acessar assistência técnica, tem dificuldade para escoamento da produção por conta da manutenção das estradas vicinais, tem dificuldade para escoamento por conta do, da dificuldade de armazenamento, que é praticamente inexistente do município e principalmente de ficar na mão dos atravessadores** que compra o produto para revender mais caro em outros estados e em alguns momentos até, compra o produto para armazenar para esperar um preço melhor e escoar toda a produção por um preço melhor **(Grifos nossos)**.

Neste caso a intenção é fortalecer o agricultor e diminuir ou extinguir a figura do atravessador para que não exista a dependência do agricultor familiar que depende do custo da produção tornando-se refém da venda para o pagamento da safra.

As possibilidades listadas, embora não correspondam diretamente às ações de políticas públicas municipais, são capazes de fortalecer os municípios e gerar emprego e renda para a população.

A identificação dos objetivos de interesse em comum dos municípios analisados seria o ponto inicial para a criação de elos de articulação regional que permitiriam ações com vistas ao desenvolvimento regional.

Para Junqueira e Cruz (2002), existem razões concretas para justificar a existência de Consórcios Públicos. A articulação microrregional ou regional é uma delas, possibilitada por mecanismos de planejamento e gestão na busca do desenvolvimento de sua área de atuação. A prestação de serviços pela atuação integrada dos entes obtendo ganhos de escala no provimento direto ou subcontratação dos mesmos. A diminuição dos custos operacionais, ampliando a oferta de serviços, pela otimização dos recursos humanos e redução da ociosidade no uso de equipamentos e recursos materiais. A viabilização de investimentos maiores do que cada ente poderia disponibilizar sozinho, diminuindo custos com a aquisição de bens, equipamentos e serviços. A formação e capacitação de um corpo técnico especializado na área de atuação do consórcio. A proposição de estratégias de cooperação inovadoras visando o desenvolvimento da região. A união em caráter suprapartidário viabilizando espaços de discussão dos temas de interesse dos consorciados.

Para além de todas as justificativas citadas pelos autores, o Consórcio Público se justificaria também pela formação do capital político que pode ser utilizado em negociações com outros entes federados, nos moldes do que se pretende materializar com o Consórcio Nordeste.

Tabela 6 – Tabela Resumo do Diagnóstico

<b>Categoria</b>	<b>Elemento de Análise</b>	<b>Resultados</b>
<b>Perfil Sócio Profissional</b>	Gênero	05 homens; 01 mulher
	Cargo	05 prefeitos municipais; 01 assessor
	Experiência na Gestão Pública	02 sem experiência; 04 com experiência.
	Experiência na Gestão Privada	Todos possuem experiência na gestão privada
<b>Conhecimento da Legislação</b>	Conhecimento da Legislação	02 conhecem parcialmente; 04 desconhecem

	Conhecimento das etapas	Nenhum conhece as etapas do processo
<b>Interações Municipais</b>	Interações Municipais	Todos os municípios participam do Consórcio Público do Agreste Central Sergipano
	Organizações Atuantes	Sindicatos dos trabalhadores rurais; Cooperativa Farinha de Mandioca (COOFAMA)
	Avaliação da experiência em Consórcio	Participação "imposta" pelos órgãos fiscalizadores
	Atividades econômicas relevantes	Agricultura; Pecuária; Indústria (menor representação)
	Entraves ao crescimento da atividade econômica	Falta capacitação técnica; Dificuldades financeiras; Falta de apoio do Governo Estadual
	Incentivo Estadual / Federal	Desconhecimento de apoio Estadual; apenas 1 citou apoio Federal
	Dificuldades da atuação do Consórcio	Financiamento; Falta de apoio Estadual e Federal; Burocracia.
	Identificação do líder	Caio Marcelo (superintendente do CPAC)
<b>Interações Municipais dos Serviços Básicos</b>	Saúde	Centro de Diagnósticos e Imagens; Compra compartilhada de medicamentos
	Educação	Educação profissionalizante na área da agricultura
	Manejo de Resíduos Sólidos	Todos os municípios fazem parte do Consórcio de Resíduos Sólidos
<b>Possíveis Formas de Cooperação</b>	Novas formas de cooperação	Cooperação Intermunicipal de Turismo; Cooperação Intermunicipal de Produtores de Milho

**Fonte:** Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

## 6 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Diante da realidade encontrada pela pesquisa, de acordo com os métodos adotados e, após a análise dos dados, o presente estudo entende que algumas ações dispostas a seguir (Quadro 5 a Quadro 11) podem contribuir para uma futura análise mais aprofundada acerca dos problemas de pesquisa propostos.

Quadro 5 – Proposta de Intervenção 1

O que precisa ser feito?	Escola de Gestão para Capacitação dos Gestores e agentes públicos com foco em Consórcio Público
Por que isso precisa ser feito?	O desconhecimento por parte dos gestores públicos quanto ao marco legal dos consórcios públicos dificulta a sua implementação e o seu fortalecimento
Em que local será feito?	Sede da FAMES
Quem será o responsável?	CNM / FAMES
Quando será feito?	Janeiro de 2020
Como será feito?	Será constituída uma Escola de Gestão que promoverá cursos e debates sobre a Lei de Consórcios e legislação correlata. Serão aplicados questionários de avaliação para medir o conhecimento dos gestores para que seja desenvolvido o programa do curso de maneira a suprir as lacunas observadas.
Quanto irá custar?	O custo de implementação destas atividades será arcado integralmente pela Federação dos Municípios do Estado de Sergipe, através da mensalidade paga pelos Municípios associados.

**Fonte:** Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

O reconhecimento, na Constituição de 1988, dos municípios como entes federados favoreceu a descentralização, aumentando substancialmente o seu papel na condução e implementação das políticas sociais. A forma como essa autonomia e responsabilidade foram dadas, entretanto, desconsiderou que a natureza de grande parte dos problemas que atingem os municípios brasileiros é intermunicipal e que eles não podem ser resolvidos com políticas fragmentadas e desarticuladas. Para resolver essas questões, é preciso que se desenvolvam mecanismos de coordenação federativa, a exemplo dos Consórcios Públicos.



Ocorre que, a criação de um Consórcio depende inicialmente da vontade das partes, visto que se trata de um processo voluntário e, para que os gestores abracem a ideia, precisam entender exatamente o que é um Consórcio, quais as suas particularidades, seus desafios e suas vantagens. Sendo assim, este estudo identificou a necessidade de implementação de uma escola de Gestão Pública com foco em Consórcios Públicos. A análise de Caldas (2007) a respeito da teoria do Capital Social entende que existe a possibilidade de criação de Consórcios Públicos Intermunicipais independente de estímulos externos desde que os agentes políticos e os atores sociais com raízes na localidade estabeleçam laços e relações de confiança e que haja capacidade prévia do município.

O estudo identificou que os gestores e agentes públicos desconhecem a legislação e ou conhecem apenas parcialmente. É nesse sentido que a capacitação tem por objetivo principal esclarecer a instituição do Consórcio Público e apresentar casos de sucesso de Consórcios que já estão em funcionamento.

Entre os gestores entrevistados, o entrevistado 7, presidente da Federação de Municípios do Estado de Sergipe, instituição que é vinculada a Confederação Nacional de Municípios, tem capacidade de promover a capacitação dos gestores municipais dos municípios associados em parceria com a CNM através do Programa CNM Qualifica. Os programas de qualificação são gratuitos para os municípios associados e as aulas são ministradas por técnicos com larga experiência nos temas propostos. Para além da possibilidade de promoção dos cursos de capacitação, o entrevistado 7 é um entusiasta da proposta dos Consórcios Públicos e afirma que o município no qual está gestor participa de duas modalidades de consorciamento: resíduos sólidos e saúde e tem vasto conhecimento da atuação de consórcios públicos em outros estados. Após a etapa de capacitação, descrita anteriormente, o passo seguinte foi a mobilização dos municípios para que sejam identificados problemas comuns entre eles e também para que os atores políticos capazes de dar andamento ao projeto estabeleçam os primeiros graus de contato.

Esta primeira proposta se estabelece como a ideia que foi o alicerce das propostas listadas abaixo. O conhecimento da instituição é fundamental para que as ideias propostas mais a frente possam se efetivar e, assim, cumprir a missão do Consórcio: fazer com que os municípios, juntos, possam obter resultados mais efetivos em suas ações do que se desenvolvessem de forma solitária.

Quadro 6 – Proposta de Intervenção 2

O que precisa ser feito?	Consórcio Público entre municípios com foco no fortalecimento da agricultura familiar
Por que isso precisa ser feito?	O maior gerador de emprego e renda no Estado de Sergipe é a Agricultura. Pela composição da propriedade agrícola, distribuída em minifúndios, e pela cultura majoritária de produtos que dependem da mão de obra "braçal", além de a maior parte da população residir na área rural, é visível esta constatação. Assim propõe-se a Capacitação do homem do campo para aumento da qualidade e quantidade produzida.
Em que local será feito?	Todos os municípios. Este é o tipo de intervenção que precisa ser levada ao Município de residência do produtor rural já que as atividades devem ser prioritariamente práticas.
Quem será o responsável?	Será eleito um presidente entre os Municípios associados e um Superintendente para desenvolver as atividades administrativas.
Quando será feito?	Março de 2020
Como será feito?	Será constituído um Consórcio que terá por finalidade a oferta de assistência técnica e extensão rural aos produtores da agricultura familiar, visando dotá-los de conhecimento que propicie o aumento da sua produtividade, a maximização de seu retorno financeiro e a manutenção sustentável de sua propriedade. Os recursos de investimentos podem ser captados através de convênio com os Governos Federal, estadual e recursos próprios dos Municípios.

**Fonte:** Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

Todos os entrevistados citaram a agricultura como atividade econômica de maior representatividade no município. Ocorre que, na maioria dos casos, tratam-se de pequenos produtores, notadamente da agricultura familiar, que desempenham as suas atividades sem conhecimento técnico inovador que propicie maior produtividade e retorno financeiro ao proprietário e, conseqüentemente, ampliação dos níveis de emprego e renda da região.

O objetivo é contribuir com a qualificação técnica no meio rural, por meio da capacitação dos agricultores e dos jovens do campo, para o gerenciamento dos empreendimentos agropecuários e para o aprimoramento tecnológico dos processos produtivos.

Quadro 7 – Proposta de Intervenção 3

O que precisa ser feito?	Consórcio Público entre municípios do Agreste para Criação de Matadouros Coletivos
--------------------------	--

(continuação)

Por que isso precisa ser feito?	Atualmente os Municípios possuem matadouros próprios, em cada um, que foram fechados por não atenderem as normas sanitárias. Desta forma, todos animais estão sendo abatidos em matadouros particulares situados no Municípios de Itabaiana e Propriá, que já estão operando no limite de sua capacidade operacional, abatendo, por vezes, menos do que a demanda existente.
Em que local será feito?	Em dois Municípios situados em localização intermediária em relação aos demais
Quem será o responsável?	Será eleito um presidente entre os Municípios associados e um Superintendente para desenvolver as atividades administrativas.
Quando será feito?	Junho de 2021 - Tempo necessário para constituir o consórcio, escolher os locais de instalação, elaboração de projeto de engenharia e licenciamento ambiental
Como será feito?	Será constituído Consórcio com a finalidade de construção de matadouros coletivos de animais para atender aos produtores dos Municípios consorciados. Será ofertado transporte através de veículo refrigerado e câmaras frias nos locais de comercialização visando garantir as melhores práticas no manuseio do produto final. Os recursos de investimentos podem ser captados através de convênio com os Governos Federal, estadual e recursos próprios dos Municípios.
Quanto irá custar?	R\$ 10 milhões (valor estimado)

**Fonte:** Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

Toledo (1997) discute que um dos grandes problemas na área da saúde pública é a produção de proteína animal, incluindo as condições de pasto, abate, distribuição e consumo. No estado de Sergipe, é crítica a situação dos matadouros gerenciados pela administração pública decorrente de condições inadequadas de infraestrutura e dos recursos humanos empregados para o desenvolvimento da atividade de abate e comercialização da produção, o que culmina em riscos à saúde pública, ao meio ambiente e às finanças municipais. Atualmente, todos os matadouros municipais instalados no estado estão desativados por falta de licenciamento ambiental e pelo não cumprimento das exigências sanitárias adequadas ao abate da carne. A desativação ocorreu de forma gradativa após fiscalizações realizadas pelo Ministério Público Estadual e Federal além de órgãos parceiros.

Heber e Silva (2014) defendem que os Consórcios devem ser utilizados quando houver uma causa comum. A questão dos matadouros atinge todos os

municípios e, nesse sentido, sugere-se a criação de Consórcio Público para a instalação e manutenção de matadouros regionalizados.

#### Quadro 8 – Proposta de Intervenção 4

O que precisa ser feito?	Consórcio Público entre municípios para Transporte de alunos para a Capital
Por que isso precisa ser feito?	As principais Universidades e Faculdades do Estado estão situadas em Aracaju. Não existe transporte regular que permita ao estudante residente no interior se deslocar diariamente para o seu curso universitário e voltar para a sua residência. Municípios não possuem fonte de financiamento específico para o transporte de estudantes universitários. Desta forma, este transporte ou é prestado por empresas privadas, o que gera um ônus maior para o passageiro, ou são prestados de maneira precária pelos Municípios.
Em que local será feito?	Municípios do Agreste
Quem será o responsável?	Será eleito um presidente entre os Municípios associados e um Superintendente para desenvolver as atividades administrativas.
Quando será feito?	Julho de 2020
Como será feito?	Será constituído Consórcio com a finalidade de oferta de transporte aos estudantes universitários. A localização geográfica dos Municípios permite que os veículos percorram mais de um Município de maneira a concentrar no mesmo veículo os estudantes que estudam no mesmo local ou em regiões próximas, de forma a otimizar o tempo e os custos envolvidos. Os recursos de investimentos podem ser captados através de convênio com os Governos Federal, estadual e recursos próprios dos Municípios.
Quanto irá custar?	R\$ 3,6 milhões para a aquisição de veículos, além dos custos mensais de manutenção (valor estimado)

**Fonte:** Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

Embora o ensino superior não esteja incluído na competência constitucional da esfera municipal, é atividade corriqueira nos municípios sergipanos o fornecimento do transporte para o deslocamento dos alunos às universidades.

Devido à inexistência de financiamento específico para o transporte dos alunos das cidades pesquisadas para as universidades, o deslocamento, quando é fornecido pelo município, acontece de forma precária. Além disso, há municípios que a quantidade de alunos que necessita deste meio de transporte não é suficiente para completar todos os lugares dos ônibus, o que viabilizaria o consórcio, como forma de garantir a prestação dos serviços de forma eficaz e gerando economia para os municípios. O Consórcio, neste caso, teria por objetivo licitar, planejar e estruturar linhas de transporte que atenda a demanda dos municípios e, com isso, garantir o

acesso à educação, ferramenta essencial na construção da base do desenvolvimento econômico de uma nação.

Quadro 9 – Proposta de Intervenção 5

O que precisa ser feito?	Consórcio Público Intermunicipal na área de saúde para compra compartilhada de medicamentos e criação e manutenção do centro de diagnósticos.
Por que isso precisa ser feito?	Atualmente os serviços de exames de todos os Municípios do Estado de Sergipe pelo SUS são regulados pela Prefeitura Municipal de Aracaju. Desta forma a demanda dos Município do interior não são priorizadas em detrimento da demanda própria da Capital. Além disto, cada Município realiza suas compras de medicamentos de maneira individual.
Em que local será feito?	Em dois Municípios situados em localização intermediária em relação aos demais
Quem será o responsável?	Será eleito um presidente entre os Municípios associados e um Superintendente para desenvolver as atividades administrativas.
Quando será feito?	Dezembro de 2020
Como será feito?	Será constituído um consórcio com a finalidade de implantação de 01 centro de imagem para a realização de exames de média e alta complexidade e a realização de licitação comum, para a aquisição de medicamentos, insumos médicos e equipamentos, para todos os Municípios, de maneira suprir a demanda anual de cada um e gerar uma economia pela compra em maior escala. Os recursos de investimentos podem ser captados através de convênio com os Governos Federal, Estadual e recursos próprios dos Municípios.
Quanto irá custar?	R\$ 25 milhões (valor estimado)

**Fonte:** Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

O Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco (CONIVALES) foi implantado em 2017 e vem apresentando bons resultados, conforme pode ser analisado no estudo de caso da cidade de Amparo de São Francisco que, depois do consórcio, conseguiu comprar os medicamentos a preços mais acessíveis. Com a proposta de implantação de um Consórcio Público Intermunicipal na área da saúde pretende-se expandir a compra consorciada de medicamentos para todos os municípios envolvidos, nos moldes em que já funciona o CONIVALES, e implantar uma Centro de Diagnósticos que atenda à população dos municípios da região consorciada.

O entrevistado 8, presidente do CONIVALES, pode ser entendido neste sentido como o empreendedor político. Para Caldas (2007), um empreendedor político está preocupado com a criação de novos arranjos institucionais capazes de proporcionar uma gestão mais descentralizada e ao mesmo tempo mais articulada

no território. O CONIVALES surgiu da atuação do seu presidente que de forma visionária conseguiu identificar dificuldades que eram comuns ao seu e a outros municípios e, através do processo de convencimento, conseguiu convencer os demais gestores e formar um Consórcio Público Intermunicipal que no primeiro ano de sua gestão já conseguiu apresentar resultados concretos de economia gerada pela compra em massa de medicamentos.

Quadro 10 – Proposta de Intervenção 6

O que precisa ser feito?	Consórcio Público Intermunicipal com foco na Gestão de Obras Públicas / engenharia
Por que isso precisa ser feito?	Atualmente os Municípios têm diversas obras inacabadas e paralisadas por deficiência técnica de natureza diversa como deficiência na elaboração do projeto de engenharia, deficiência na fiscalização da obra, falta de equipe técnica compatível com a complexidade da obra, entre outras. O achatamento das receitas dos Municípios quase que impossibilitam a realização de investimentos com recursos próprios em obras essenciais para o seu desenvolvimento. Desta forma só é possível a realização de grandes obras através de convênios que em sua grande maioria não saem do papel.
Em que local será feito?	No Município de Frei Paulo em decorrência da sua localização central.
Quem será o responsável?	Será eleito um presidente entre os Municípios associados e um Superintendente para desenvolver as atividades administrativas.
Quando será feito?	Junho de 2020
Como será feito?	Será constituído um consórcio que tem por objeto a composição de uma equipe multidisciplinar de engenharia, arquitetura, edificações, topografia e demais áreas necessárias à elaboração de projetos executivos de engenharia para subsidiar a execução de obras provenientes de convênios nos consorciados. Além disto, será feita a fiscalização e acompanhamento das obras visando garantir a sua regular execução conforme projetado. Também será constituído um banco de projetos que permita o compartilhamento de projetos comuns. Normalmente os entes repassadores de recursos para a execução de obras nos Municípios permitem que um percentual de até 5% do valor do convênio seja utilizado para a elaboração dos projetos de engenharia.
Quanto irá custar?	4 % do valor de todos os convênios

**Fonte:** Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

A deficiência técnica é uma realidade nos municípios estudados. Muito embora esta questão não tenha sido citada nas entrevistas, a autora, por desenvolver atividade de captação de recursos, observa que muitos dos recursos

angariados por meio de convênios com o Governo Federal não chegam a ser executados por carência de uma equipe técnica especializada em serviços públicos. Esse impasse seria solucionado na maioria dos casos se houvesse um Consórcio Público Intermunicipal munido de um corpo técnico experiente em projetos públicos para dar andamento a questões pontuais que inviabilizam o andamento dos convênios e findam por inviabilizar o objeto do projeto.

Quadro 11 – Proposta de Intervenção 7

O que precisa ser feito?	Consórcio Público Intermunicipal de Turismo
Por que isso precisa ser feito?	Os Municípios, onde é proposta esta intervenção, possuem grande potencial turístico pouco explorado como em todo o Estado de Sergipe. Eles não possuem nenhuma informação catalogada quanto aos seus atrativos, a infraestrutura de recepção ao turista é quase inexistente, não existindo sequer centro de informações para os que visitam as cidades.
Em que local será feito?	Em todos os Municípios.
Quem será o responsável?	Será eleito um presidente entre os Municípios associados e um Superintendente para desenvolver as atividades administrativas.
Quando será feito?	Julho de 2020
Como será feito?	Será criado um consórcio entre os Municípios que vai compor equipe técnica para mapear os pontos turísticos existentes, dotar os Municípios de infraestrutura turística para a recepção ao turista e divulgação do roteiro regional, além de qualificar a rede privada que recebe o turista, tais como guias, agências de turismo, bares, restaurantes, hospedagem, buscando oferecer uma experiência agradável durante a sua estada.
Quanto irá custar?	R\$ 6 milhões (valor estimado)

**Fonte:** Elaborado por Tiana Figueiredo Teles (2019)

O turismo, quando bem explorado, é uma ótima estratégia para promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental das cidades. As políticas que promovem o turismo regional, além de desenvolver economicamente a região, também promovem a geração de emprego e renda e ainda promove a valorização dos atributos locais como atrativos naturais e culturais.

O turismo, em alguns municípios do Brasil, é a principal fonte de renda e de geração de empregos da população. Sergipe é um estado com enorme potencial

turístico e a exploração deste setor através do planejamento turístico é de extrema importância para o desenvolvimento municipal e regional.

A participação dos municípios é fundamental para a implementação deste tipo de ação através da elaboração dos Planos Municipais de Turismo. A implantação de um consórcio com esse objetivo seria capaz de criar uma estrutura para mapeamento dos pontos turísticos dos municípios consorciados, angariar recursos para garantir a infraestrutura necessária, elaborar roteiros e promover a divulgação, além de planejar, estruturar e promover o turismo regional a partir das potencialidades existentes.

O presente trabalho apresenta sete sugestões como propostas de intervenção, mas, cabe salientar que as sugestões não se exaurem nas oportunidades aqui apresentadas. A intenção primordial é defender o instituto da cooperação como instrumento capaz de perpassar todas as políticas públicas que, por natureza, dependem de ações de âmbito político e que merece atenção especial dos agentes públicos.

Neste sentido, compreende-se que os gestores devem buscar no esforço cooperado a solução para problemas em comum sob o risco de comprometer a qualidade de sua gestão gerando riscos de cunho político, uma vez que a população tem a faculdade de exigir os direitos da cidadania de que está investida.



## **7 CONCLUSÕES**

O presente estudo teve por objetivo principal verificar quais as possíveis formas de consorciamento intermunicipal entre os municípios entrevistados na percepção dos gestores municipais. Dessa forma, este capítulo foi estruturado buscando, num primeiro momento, responder às questões de pesquisa que foram elaboradas a partir dos objetivos específicos. Ato contínuo, são apresentadas sugestões para estudos futuros e sugestões finais.

### **7.1 Respondendo às questões de pesquisa**

1 – Qual conhecimento dos gestores municipais acerca da legislação e do funcionamento dos Consórcios Públicos Intermunicipais?

O estudo mostrou que os gestores dos municípios analisados carecem de conhecimento acerca da legislação dos Consórcios Públicos. Dentre os entrevistados, 2 alegaram desconhecer a Lei 11.107/2005 e 4 disseram conhecer apenas parcialmente. Embora alguns tenham declarado conhecimento parcial da legislação, todos admitiram que não conheciam as etapas necessárias à materialização do Consórcio.

O presidente do Consórcio CONIVALES, gestor do município Amparo de São Francisco, demonstrou ter conhecimento da Lei e do funcionamento dos Consórcios Públicos. Já o presidente da FAMES, embora tenha alegado não conhecer a legislação com detalhes, demonstrou conhecimento quanto aos benefícios da criação dos Consórcios. Britto (2009) alerta para algumas dificuldades enfrentadas para a constituição e implantação de consórcios públicos, dentre as quais destaca a de ciência na qualificação dos gestores públicos em relação à organização de consórcios, a restrição no número de profissionais capacitados e habilitados para trabalhar com consórcios públicos e resistências variadas dos gestores públicos a aderirem ao consórcio.

Assim percebe-se que a existência pura e simples da Lei não é garantia para que seja conhecida e utilizada pelos agentes públicos. Neste contexto Caldas (2007), em sua tese de doutorado, chegou à conclusão que a perspectiva da

produção legal de forma isolada não se mostrou suficiente para explicar o fenômeno da formação de Consórcios.

O desconhecimento do instituto Consórcio Público apresenta-se, pois, como uma dificuldade à possibilidade de formação e desenvolvimento de Consórcios Públicos entre os municípios pesquisados e nesse sentido a proposta de capacitação dos gestores se faz imprescindível.

2 – O município já é participante de algum modelo de interação intermunicipal? Em caso positivo, como se dá a sua inserção?

O estudo mostrou que todos os municípios analisados participam de alguma forma de interação intermunicipal. Todos os municípios são consorciados ao Consórcio Público do Agreste Central Sergipano – CPAC.

Muito embora tratem-se de municípios independentes e com atividades econômicas diferenciadas, todos eles participam de um único modelo de consórcio de resíduos sólidos e saneamento básico.

O Consórcio foi criado com o advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal 12.305/2010) que instituiu a gestão integrada no âmbito dos municípios brasileiros sob a forma de Consórcios Públicos. Segundo Silva (2016), concernente à participação do ente Federal e Estadual no processo de formação e atuação do CPAC, a forte indução desses níveis governamentais foi determinante na integração dos municípios para a formação de consórcios públicos intermunicipais de saneamento em Sergipe.

As entrevistas demonstraram que os gestores alegaram que a implantação do Consórcio se deu devido à fiscalização dos órgãos de controle, a exemplo do Ministério Público de Sergipe, já que os municípios que não fossem consorciados deveriam desenvolver o plano de forma independente, o que seria mais dispendioso.

Silva (2016), em sua pesquisa sobre o CPAC, identificou que a formação dos Consórcios em Sergipe não correspondeu a um gesto voluntário dos municípios.

Diante do que fora analisado, constata-se que, conforme os dados do IBGE, embora os municípios pertençam a alguma forma de consorciamento isso não significa que o fizeram porque identificaram no instituto do consórcio um meio de

promoção dos serviços públicos de forma mais barata e eficiente, mas sim porque houve uma imposição de um agente exógeno à estrutura municipal.

3 - Há possibilidade de cooperação intermunicipal dos serviços básicos de saúde, educação, manejo de resíduos sólidos, meio ambiente, saneamento básico e elaboração de projetos entre os municípios? Em caso positivo, de que forma?

Quando questionados sobre a possibilidade de cooperação intermunicipal dos serviços básicos os entrevistados demonstraram interesse particular em duas disciplinas cruciais: a saúde e a educação.

A disciplina da saúde apareceu como um leque de oportunidades de cooperação e as dificuldades para a realização de exames laboratoriais e de imagem foram postas como oportunidade para atuação intermunicipal. Além disso, foi citado também a possibilidade de ampliação da proposta do Consórcio do Vale do São Francisco de compra compartilhada de medicamentos para os municípios entrevistados.

Cumprе salientar que o Consórcio do Vale do São Francisco – CONIVALES – é um consórcio com formação posterior à pesquisa realizada pelo IBGE e por isso não consta nos dados oficiais de Consórcios Públicos Intermunicipais de Sergipe. O CONIVALES, diferentemente dos Consórcios de Resíduos Sólidos, surgiu de forma voluntária e com o intuito de promover a política pública de forma mais barata e eficaz.

A outra modalidade de cooperação intermunicipal citada foi a educação profissionalizante. A agricultura apareceu nos relatos como a atividade econômica mais importante dos municípios entrevistados e, em contrapartida, ficou evidenciado que os municípios não dispõem de estrutura técnica para promover o auxílio ao agricultor e nem a estrutura necessária de maquinário e promoção do escoamento da produção.

Assim, diante das possibilidades de consorciamento elencadas pelos entrevistados, tem-se que, muito embora não haja um empenho dos entes estadual e federal na promoção de Consórcios, os gestores estão abertos à possibilidade de interação em áreas diversas das que são formadas por determinação dos órgãos fiscalizadores.

#### 4 - Quais outras formas de cooperação intermunicipal podem ser identificadas?

Apesar de existirem algumas possibilidades de cooperação intermunicipal que não estão elencadas nos serviços básicos, os entrevistados limitaram-se a reforçar temas da educação, mais especificamente a educação profissionalizante do agronegócio.

A falta de recursos municipais e a visão de possibilidade de geração de emprego e renda com a atividade agrícola fazem com que a questão do acesso profissionalizante fique em evidência. Em virtude da baixa capacidade técnica e da produção individualizada, percebe-se ganhos expressivos de produtividade e de agregação de valor ao produto. Muitos dos agricultores ficam à mercê dos atravessadores porque lhes falta, em muitos casos, um local para armazenamento da produção, a exemplo dos plantadores de milho.

Um dos entrevistados cita a possibilidade de consorciamento entre os municípios produtores da Mandioca. Segundo ele, há a possibilidade de criação de uma rota de turismo ecológico nesta região. São cidades com alto potencial turístico (barragem, cachoeiras) e que não dispõem de infraestrutura adequada para receber o turista, mas com bom potencial de desenvolvimento em caso de formalização de Consórcio Público com o apoio dos entes estadual e federal.

Além das possibilidades identificadas pelos entrevistados, a autora, em virtude do seu conhecimento técnico na área de captação de recursos por meio de transferências voluntárias, sugere, na proposta de intervenção, outras possibilidades de Consórcio Público.

### **7.2 Sugestões para estudos futuros**

Em decorrência da análise dos resultados pelo presente estudo e dos questionamentos abordados, entende-se que o tema tem um potencial extremamente amplo, ainda pouco explorado, o que impossibilita, portanto, que suas discussões findem com esta obra.

Como sugestões para estudos futuros, recomenda-se uma observação ampliada dos entes municipais para que sejam identificadas todas as dificuldades compartilhadas entre eles como possibilidade de viabilização de Consórcios Públicos Intermunicipais. Além disso, sugere-se a intermediação junto aos técnicos

dos entes Federal e Estadual para a análise mais criteriosa do Planejamento Estratégico do Governo do Estado de Sergipe como forma de mobilizar as energias para buscar uma inserção estratégica do estado no ciclo de inclusão e desenvolvimento econômico garantindo, assim, a efetividade das políticas públicas a serem executadas.

Quanto à possibilidade da disseminação do conhecimento e das experiências dos Consórcios Públicos Intermunicipais recomenda-se a intermediação direta junto ao Governo do Estado para que promova processos de capacitação e disponibilize secretarias com técnicos treinados para a disseminação de dúvidas e resolução de problemas referentes aos Consórcios.

Para se obter conhecimento mais profundo dos Consórcios Públicos, recomenda-se os estudos mais aprofundados dos Consórcios Públicos existentes no Brasil e no exterior que se destacam na gestão daquilo que se propuseram a desempenhar, tendo em vista que os casos de sucesso podem ser replicados em outras localidades que partilhem de características semelhantes.

### **7.3 Considerações Finais**

O remodelamento do sistema federativo brasileiro, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, reconheceu o município como ente federado atribuindo-lhe competências na execução de novas demandas de políticas públicas. Ocorre que, por vezes, as atribuições não são acompanhadas de repasses financeiros que possam garantir a execução da demanda e, neste sentido, a gestão consorciada surge como alternativa capaz de garantir a execução das políticas públicas de forma eficiente e econômica.

Neste sentido, o presente estudo teve por objetivo é verificar quais as possíveis formas de consorciamento intermunicipal entre os municípios entrevistados na percepção dos gestores municipais como alternativa de solução coletiva às limitações na implementação e gerenciamento de políticas públicas. O aumento da demanda por serviços públicos e a relação de dependência de repasses da União Federal dos municípios analisados sugerem a gestão associada de serviços públicos como instrumento apropriado.

Há de se ressaltar que a dependência de receitas da união esta diretamente ligada à capacidade de o Município implementar e cobrar todas os tributos de sua

competência sem que isso afete a política local, uma vez que a população não tem o hábito de recolher estes impostos e tende a rejeitar quem os cobra, não que isto necessariamente seja verdadeiro, mas é a lógica observada para a prevaricação do dever de arrecadar.

A análise dos dados mostrou que os gestores dos municípios analisados, de forma geral, não conheciam ou conheciam de forma muito superficial a Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005). Muito embora não demonstrassem conhecimento da legislação, todos os municípios pertenciam ao Consórcio Público de Resíduos Sólidos do Agreste Central Sergipano para atender à regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Verificou-se que, mesmo fazendo parte de um consórcio por uma imposição dos órgãos de controle, a maioria dos gestores, apesar de elencar algumas dificuldades financeiras, demonstrou receptividade quando à possibilidade de gestão consorciada. A pesquisa identificou também que o Estado e a União mostram-se ineficientes na promoção e no incentivo à implementação dos Consórcios.

Os problemas que atrapalham o desenvolvimento são comuns a todos os Municípios pesquisados, porém não existe a colaboração entre estes de maneira que as lições aprendidas nos embates do dia a dia sejam compartilhadas. Além disto há uma rotatividade muito grande de servidores técnicos quando há a mudança de gestão municipal, onde os escolhidos para as funções estratégicas são os de maior proximidade política, revelando um traço relevante da cultura da administração pública, e que levam ao retrocesso de políticas públicas.

A qualidade técnica das equipes municipais também é um limitador ao consorciamento, uma vez que a assessoria direta dos gestores deveria se incumbir de propor e desenvolver formas alternativas de solução dos problemas do ente federado.

Os gestores municipais têm visão detalhada dos problemas que assolam suas comunidades e vêm com bons olhos a implantação de consórcios para a busca de soluções concretas, porém o nível de conhecimento e iniciativa está muito aquém do necessário para que haja avanços significativos na direção correta.

Assim o presente estudo entende que há a necessidade de capacitação dos gestores referente à disciplina de Consórcios Públicos para que, a partir desta etapa, surjam, entre os gestores e agentes públicos, personagens com capacidade de

transformarem-se em empreendedores de políticas públicas através dos Consórcios Públicos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit., Curitiba**, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 06 mar. 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. e SANTANA, W (org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, dez. 2013. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/13987>. Acesso em: 10 mar. 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LACZYNSKI, Patrícia. Desigualdade e Cooperação Federativa: Um novo olhar para a discussão dos Consórcios. In: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (orgs). **Consórcios Públicos e as agendas dos Estado Brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural**. Tradução: Brafa, A.R.P. Fortaleza: BNB, 1998.

ALVES, Magda. **Como escrever teses e monografias**. Rio de Janeiro. Campus, 2003.

AMARAL FILHO, J. do. (1999) A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local, **Revista Planejamento e Políticas Públicas-PPP**, IPEA, nº 23, junho, Brasília, pp. 261-286.

ANJOS, Morgana Puntel dos; LUZ JUNIOR, Roberto da. **Consórcios Públicos: parceria entre os municípios para realização de objetivos comuns**. 2012. 21 f. Artigo Especialização (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Federal de Santa Maria. Pós-Graduação em Gestão Pública, 2012.

AUGUSTO, Philipe. **Estados nordestinos aprovam criação de consórcio para desenvolvimento regional**. Governo do Ceará, 2019. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2019/03/14/estados-nordestinos-aprovam-criacao-de-consocio-para-o-desenvolvimento-regional/>. Acesso em 18 de abr. de 2019.



BORGES, Alice Gonzales. Consórcios Públicos, nova sistemática e controle. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Bahia. Edição 06 (MAI/JUN/JUL) Ano 2006. Disponível <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 27 de maio de 2018.

BOURDIEU, Pierre (1980). O Capital Social – Notas Provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (org.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL, [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em 02 de mar. de 2018.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em 02 de mar. de 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em 28 de mar. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm). Acesso em 28 de mar. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm). Acesso em 02 de mar. de 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm). Acesso em 28 de mar. 2019.

BRASIL. Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Brasília: Casa Civil, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art24](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art24). Acesso em 28 de mar. 2019.

BRASIL. **Lei 8080, de 19 de set. de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em 02 de mar. de 2018.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 06 abr. de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm). Acesso em 02 de mar. de 2018.

BRITTO, Ana Lucia. Gestão Regionalizada de serviços de saneamento. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). **Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009. vol. 1, pp. 129-146.

CALDAS, Eduardo de L. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais.** Tese (doutorado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 31 rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas: 2017.

CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública** – Brasília: CNM, 2016.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. Disponível em: <http://consorcioabc.sp.gov.br/o-consorcio>. Acesso em 05 de mar. de 2018.

CONSÓRCIO. Dicionário on line Aurélio. Disponível em <https://dicionariodoaurelio.com/consorcio>. Acesso em 14 de mar. de 2018.

CRISPIM, Maristela. **Governadores criam Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste.** Agência Econordeste, 2019. Disponível em: <http://agenciaeconordeste.com.br/governadores-criam-consorcio-interestadual-de-desenvolvimento-sustentavel-do-nordeste/>. Acesso em 18 de abr. de 2019.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito administrativo.** 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DINIZ FILHO, P. R. **Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal: a experiência de dois Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais.** 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Belo Horizonte, 2006. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 02 de mar. de 2018.

Estados do Nordeste criam consórcio de compras e gestão de áreas sociais. Revista Veja online, disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/estados-do-nordeste-criam-consorcio-de-compras-e-gestao-de-areas-sociais/>. Acesso em 19 de abr. de 2019.

Estatuto Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco. CONIVALES, Aracaju: 2017.

FARIA, Ana Cristina de. et al. **Manual prático para elaboração de monografias:** trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses. 7ª ed. Petrópolis: Vozes; São Paulo, 2013.

FILHO, W.L.C; BAGGIO, D.K.; MELO, A. S. **Consórcio Intermunicipal:** cooperação como fonte de desenvolvimento regional. Territórios, Redes e Desenvolvimento. Regional: Perspectivas e Desafios. III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. UNISC. 2017.

FONSECA, Francisco. Consórcios Públicos: Possibilidades e Desafios. In: CHERUBINE, M. e TREVAS, Vicente (orgs.). **Consórcios Públicos e as agendas dos estados brasileiros.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: ATLAS, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: ATLAS, 2002.

GUERRA, Alexandre. **Consórcio do Nordeste tem posicionamento progressista.** Fundação Perseu Abramo, 2019. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2019/03/20/consorcio-do-nordeste-tem-posicionamento-progressista/>. Acesso em 19 de abr. de 2019.

HEBER, Florence; SILVA, Elvis Moura da. Institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos: dilemas e constrangimentos na Região Metropolitana de Aracaju (SE). **Rev. Adm. Pública** [online]. 2014, vol.48, n.4, pp. 913-937. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0034-76122014000400006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-76122014000400006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso: 10 de maio de 2019.

HILAL, Lucas de Oliveira. **Consórcio Público:** instrumento de concretização do federalismo de cooperação. 2015. 77 f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tabelas de Resultados. Articulação Intermunicipal** 2015. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2015/Tabelas\\_de\\_Resultados/xls](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2015/Tabelas_de_Resultados/xls). Acesso em: 14 de abr. de 2018.

JUNQUEIRA, Ana Thereza Machado; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Os consórcios intermunicipais em São Paulo. In: JUNQUEIRA, Ana Thereza Machado; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; MARCON, Maria Teresinha de Resenes. **Cooperação Intermunicipal na Federação Brasileira:** os consórcios intermunicipais e as associações de Municípios. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

LACZYNSKI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Os Limites do Consórcio Intermunicipal em Condições Assimétricas de Poder: O Caso do Cinpra no Maranhão. **Cadernos ADENAUER (São Paulo)**, v. 4, p. 141-160, 2011. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3f8f9ea4-acea-4b69-136e-e83bd9f76c8e&groupId=265553](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=3f8f9ea4-acea-4b69-136e-e83bd9f76c8e&groupId=265553). Acesso: 14 de abr. de 2018.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: O município e o regime representativo no Brasil). 3ª ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEROY, R. S. D.; ABRANTES, L. A.; ALMEIDA, F. M.; FERREIRA, M. A. M.; VIEIRA, M. A. Estrutura Arrecadatória e Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios Mineiros. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 164-201, 2017. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/47205/estrutura-arrecadatoria-e-desenvolvimento-socioeconomico-dos-municipios-mineiros->. Acesso em 20 de janeiro de 2019.

LEROY, R.; ABRANTES, L.; ALMEIDA, F.; FERREIRA, M.; VIEIRA, M. Estrutura Arrecadatória e Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios Mineiros. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 164-201, 21 out. 2017. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/47205/estrutura-arrecadatoria-e-desenvolvimento-socioeconomico-dos-municipios-mineiros->. Acesso em: 01 jun. 2019.

LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MAIA, L. A.; MARQUES, A.J.S.; PEREIRA, D.V.T.; LIMA, M.S. Os consórcios intermunicipais de saúde como instrumentos para a administração pública: A experiência do Sus-MG. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. **Painel Os consórcios intermunicipais de saúde**: um enfoque institucional, jurídico e espacial. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/04/Revista-IV-Congresso.pdf>. Acesso em 03 de mar. de 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRA, R.C. **As ferramentas para a melhoria da qualidade**. Porto Alegre: SEBRAE, 2003.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

PESSOA, Simone. **Dissertação não é bicho-papão**: desmistificando monografias, teses e escritos acadêmicos. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

PRATES, Ângelo M. Q. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, III, 2012, Brasília. Disponível: [www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001831.pdf](http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001831.pdf). Acesso em 13 de mar. de 2018.

RAVANELLI, Paula. Consórcios públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, III, Brasília, 2010. Disponível em: [www.consad.org.br/sites/1500/1504/00002002.pdf](http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00002002.pdf). Acesso em 12 de mar. de 2018.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. **Cooperação Federativa e Lei dos Consórcios Públicos**. Brasília DF: CNM, 2007. Disponível em [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca\\_antiga/Cons%C3%B3rcios%20Publicos%20%282007%29.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Cons%C3%B3rcios%20Publicos%20%282007%29.pdf). Acesso em 03 de mar. de 2018.

SANTOS, L. D. C. **Gestão Fiscal como Determinante da Transparência Fiscal Ativa dos Municípios Paraibanos**. XII Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, João Pessoa – PB, 09 a 12 de julho de 2018. **Anais**.

SANTOS, L. D. C. **Gestão Fiscal como Determinante da Transparência Fiscal Ativa dos Municípios Paraibanos**. XII Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, João Pessoa – PB, 09 a 12 de Julho de 2018. **Anais**.

SERGIPE, **PIB municipal 2015**, 2015. Disponível em <http://www.observatorio.se.gov.br/contas-municipais-pib-municipal>. Acesso em 04 de mar. de 2018.

SERGIPE, Plano de Desenvolvimento do Território. **Síntese dos Territórios Sergipanos**. 2008. Disponível em <http://www.observatorio.se.gov.br/geografia-e-cartografia/publicacoes-de-geografia-e-cartografia/sintese-dos-territorios-sergipanos>. Acesso em 04 de mar. de 2018.

SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento Regional**, 2017. Disponível em <http://seplag.se.gov.br/plano-de-desenvolvimento-regional-do-estado-de-sergipe-pdr-sergipe/>. Acesso em 20 de jun. de 2018.

SILVA, Elvis Lima Moura da. **Gestão pública associada: um estudo sobre o Consórcio Público do Agreste Central Sergipano**. 2016. 119 f. Relatório técnico (mestrado profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão.

TOLEDO, J. C. de. Gestão da qualidade na agroindústria. In: BATALHA. M. O. (Org.). **Gestão agroindustrial**. São Paulo: Atlas, 1997.

TOLEDO, J.C. de. Gestão da qualidade na agroindústria. In: BATALHA.M.O.(Org.). **Gestão Agroindustrial**. São Paulo: Atlas, 1997.

TREVAS, Vicente Carlos Y Plá. Consórcios Públicos e o Federalismo Brasileiro. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, Vicente (orgs). **Consórcios Públicos e as agendas dos Estado Brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

TRINDADE, J. R. B. Cinpra: Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento no Estado do Maranhão. In: FARAH, M. S. F. e BARBOZA, H. B. (org.). **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de caso, planejamento e métodos**. 2ª ed. São Paulo: Bookman, 2001.

## **APÊNDICES**

### **APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

#### **PERFIL SOCIOPROFISSIONAL**

1 – Gênero:

- a) Feminino
- b) Masculino

2 – Idade:

3 – Qual cargo público ocupa atualmente?

4 – É filiado a algum partido político? Qual?

5 – Possui experiência na área pública? Qual?

6 - Possui experiência em gestão de algum negócio? Qual?

#### **CONHECIMENTO DA LEGISLAÇÃO**

7 – Possui conhecimento a respeito da legislação de Consórcio Público, lei 11.107/2005?

8 – Conhece as etapas necessárias à constituição do Consórcio Público?

#### **COOPERAÇÕES INTERMUNICIPAIS**

9 - O município participa de alguma forma de cooperação intermunicipal? Se sim, qual (ais)? Na sua cidade há algum tipo de organização forte? (organização de trabalhadores rurais, de comerciantes, de professores)

10 - Como você poderia avaliar a experiência da participação do município em Consórcio Público?

11 - Pretende expandir a participação do Município em outros Consórcios?

12 - Quais as atividades econômicas mais relevantes desenvolvidas em seu Município?

13 – Você identifica algum entrave ao o crescimento dessa atividade? Em caso positivo, esse entrave poderia ser solucionado ou amenizado por meio da constituição de um consórcio público?

14 - Consegue perceber algum incentivo por parte do Governo do Estado ou Federal para a composição e fortalecimento de consórcios públicos?

15 - Quais as dificuldades encontradas na formação e implantação do consórcio?

16 - Consegue identificar um líder sem o qual o consórcio do qual participa não existiria? Quem ?

### **COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NAS ÁREAS BÁSICAS**

17 – Caso ainda não haja, consegue identificar a possibilidade de cooperação intermunicipal nas áreas de saúde, educação, manejo de resíduos sólidos, meio ambiente, saneamento básico ou outra área de interesse coletivo?

### **NOVAS FORMAS DE COOPERAÇÃO**

18 – De acordo com as características municipais e regionais, você consegue identificar formas de cooperação intermunicipal que contribuam com o desenvolvimento regional e local?

## **ANEXOS**

### **ANEXO I - LEI Nº 11.107 / 2005**

Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005.  
Mensagem de veto

(Vide Decreto nº 6.017, de 2007)

Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;



II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;

II – a identificação dos entes da Federação consorciados;

III – a indicação da área de atuação do consórcio;

IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;

VI – as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

VII – a previsão de que a assembléia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;

VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;

XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:

a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e

XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

III – (VETADO)

IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios; e

V – (VETADO)

§ 2º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.

§ 3º É nula a cláusula do contrato de consórcio que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as

transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

§ 4o Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 5o O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

Art. 5o O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1o O contrato de consórcio público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções.

§ 2o A ratificação pode ser realizada com reserva que, aceita pelos demais entes subscritores, implicará consorciamento parcial ou condicional.

§ 3o A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembléia geral do consórcio público.

§ 4o É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

Art. 6o O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1o O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2o No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Art. 7o Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.

Art. 8o Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1o O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em

programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

§ 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

#### Art. 10. (VETADO)

Parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos.

Art. 11. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada ou a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Art. 12. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

§ 2º Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º O contrato de programa deverá:

I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

§ 4º O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

§ 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

§ 6º O contrato celebrado na forma prevista no § 5º deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 7º Excluem-se do previsto no caput deste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 14. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

Art. 15. No que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.

Art. 16. O inciso IV do art. 41 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41. ....

.....

IV – as autarquias, inclusive as associações públicas;

....." (NR)

Art. 17. Os arts. 23, 24, 26 e 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 23. ....

.....

§ 8o No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número." (NR)

"Art. 24. ....

.....

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas." (NR)

"Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

....." (NR)

"Art. 112. ....

§ 1o Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.

§ 2o É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato." (NR)

Art. 18. O art. 10 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

"Art. 10. ....

.....

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei." (NR)

Art. 19. O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.

Art. 20. O Poder Executivo da União regulamentará o disposto nesta Lei, inclusive as normas gerais de contabilidade pública que serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de abril de 2005; 184o da Independência e 117o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

Antonio Palocci Filho

Humberto Sérgio Costa Lima

Nelson Machado

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 7.4.2005.



**ANEXO II - DECRETO Nº 6.017**

Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.017, DE 17 DE JANEIRO DE 2007.

Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 20 da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005,

DECRETA:

**CAPÍTULO I****DO OBJETO E DAS DEFINIÇÕES**

Art. 1º Este Decreto estabelece normas para a execução da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

II - área de atuação do consórcio público: área correspondente à soma dos seguintes territórios, independentemente de figurar a União como consorciada:

- a) dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;
- b) dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal; e
- c) dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e Municípios.

III - protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público;

IV - ratificação: aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público;

V - reserva: ato pelo qual ente da Federação não ratifica, ou condiciona a ratificação, de determinado dispositivo de protocolo de intenções;

VI - retirada: saída de ente da Federação de consórcio público, por ato formal de sua vontade;

VII - contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;

VIII - convênio de cooperação entre entes federados: pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles;

IX - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

X - planejamento: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;

XI - regulação: todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos;

XII - fiscalização: atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público;

XIII - prestação de serviço público em regime de gestão associada: execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

XIV - serviço público: atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa;

XV - titular de serviço público: ente da Federação a quem compete prover o serviço público, especialmente por meio de planejamento, regulação, fiscalização e prestação direta ou indireta;

XVI - contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa;

XVII - termo de parceria: instrumento passível de ser firmado entre consórcio público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução de atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei no 9.790, de 23 de março de 1999; e

XVIII - contrato de gestão: instrumento firmado entre a administração pública e autarquia ou fundação qualificada como Agência Executiva, na forma do art. 51 da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, por meio do qual se estabelecem objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

Parágrafo único. A área de atuação do consórcio público mencionada no inciso II do caput deste artigo refere-se exclusivamente aos territórios dos entes da Federação que tenham ratificado por lei o protocolo de intenções.

## CAPÍTULO II

### DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

#### Seção I

##### Dos Objetivos

Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

I - a gestão associada de serviços públicos;

II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;

V - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;

VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;

VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;

VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

X - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei nº 9.717, de 1998;

XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e

XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

§ 1º Os consórcios públicos poderão ter um ou mais objetivos e os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles.

§ 2º Os consórcios públicos, ou entidade a ele vinculada, poderão desenvolver as ações e os serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde - SUS.

## Seção II

### Do Protocolo de Intenções

Art. 4º A constituição de consórcio público dependerá da prévia celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados.

Art. 5º O protocolo de intenções, sob pena de nulidade, deverá conter, no mínimo, cláusulas que estabeleçam:

I - a denominação, as finalidades, o prazo de duração e a sede do consórcio público, admitindo-se a fixação de prazo indeterminado e a previsão de alteração da sede mediante decisão da Assembleia Geral;

II - a identificação de cada um dos entes da Federação que podem vir a integrar o consórcio público, podendo indicar prazo para que subscrevam o protocolo de intenções;

III - a indicação da área de atuação do consórcio público;

IV - a previsão de que o consórcio público é associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou pessoa jurídica de direito privado;

V - os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;

VI - as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

VII - a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;

VIII - a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

IX - o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados do consórcio público;

X - os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

XI - as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão, nos termos da Lei no 9.649, de 1998, ou termo de parceria, na forma da Lei no 9.790, de 1999;

XII - a autorização para a gestão associada de serviço público, explicitando:

a) competências cuja execução será transferida ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar e contratar concessão, permissão ou autorizar a prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de nele figurar como contratante o consórcio público; e

e) os critérios técnicos de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como os critérios gerais a serem observados em seu reajuste ou revisão;

XIII - o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplentes com as suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado a cada um ao menos um voto.

§ 2º Admitir-se-á, à exceção da assembleia geral:

I - a participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio público;

II - que órgãos colegiados do consórcio público sejam compostos por representantes da sociedade civil ou por representantes apenas dos entes consorciados diretamente interessados nas matérias de competência de tais órgãos.

§ 3º Os consórcios públicos deverão obedecer ao princípio da publicidade, tornando públicas as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que digam respeito à admissão de pessoal, bem como permitindo que qualquer do povo tenha acesso a suas reuniões e aos documentos que produzir, salvo, nos termos da lei, os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão.

§ 4º O mandato do representante legal do consórcio público será fixado em um ou mais exercícios financeiros e cessará automaticamente no caso de o eleito não mais ocupar a Chefia do Poder Executivo do ente da Federação que representa na assembleia geral, hipótese em que será sucedido por quem preencha essa condição.

§ 5º Salvo previsão em contrário dos estatutos, o representante legal do consórcio público, nos seus impedimentos ou na vacância, será substituído ou sucedido por aquele que, nas mesmas hipóteses, o substituir ou o suceder na Chefia do Poder Executivo.

§ 6º É nula a cláusula do protocolo de intenções que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

§ 7º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

§ 8º A publicação do protocolo de intenções poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se poderá obter seu texto integral.

### Seção III Da Contratação

Art. 6º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º A recusa ou demora na ratificação não poderá ser penalizada.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que deverá ser clara e objetiva, preferencialmente vinculada à vigência de cláusula, parágrafo, inciso ou alínea do protocolo de intenções, ou que imponha condições para a vigência de qualquer desses dispositivos.

§ 3º Caso a lei mencionada no caput deste artigo preveja reservas, a admissão do ente no consórcio público dependerá da aprovação de cada uma das reservas pelos demais subscritores do protocolo de intenções ou, caso já constituído o consórcio público, pela assembleia geral.

§ 4º O contrato de consórcio público, caso assim esteja previsto no protocolo de intenções, poderá ser celebrado por apenas uma parcela dos seus signatários, sem prejuízo de que os demais venham a integrá-lo posteriormente.

§ 5º No caso previsto no § 4º deste artigo, a ratificação realizada após dois anos da primeira subscrição do protocolo de intenções dependerá da homologação dos demais subscritores ou, caso já constituído o consórcio, de decisão da assembleia geral.

§ 6º Dependerá de alteração do contrato de consórcio público o ingresso de ente da Federação não mencionado no protocolo de intenções como possível integrante do consórcio público.

§ 7º É dispensável a ratificação prevista no caput deste artigo para o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público, de forma a poder assumir todas as obrigações previstas no protocolo de intenções.

### Seção IV Da Personalidade Jurídica

Art. 7º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I - de direito público, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; e

II - de direito privado, mediante o atendimento do previsto no inciso I e, ainda, dos requisitos previstos na legislação civil.

§ 1º Os consórcios públicos, ainda que revestidos de personalidade jurídica de direito privado, observarão as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas.

§ 2o Caso todos os subscritores do protocolo de intenções encontrem-se na situação prevista no § 7o do art. 6o deste Decreto, o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público e a aquisição da personalidade jurídica pela associação pública dependerão apenas da publicação do protocolo de intenções.

§ 3o Nas hipóteses de criação, fusão, incorporação ou desmembramento que atinjam entes consorciados ou subscritores de protocolo de intenções, os novos entes da Federação, salvo disposição em contrário do protocolo de intenções, serão automaticamente tidos como consorciados ou subscritores.

#### Seção V

#### Dos Estatutos

Art. 8o O consórcio público será organizado por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo.

§ 1o Os estatutos serão aprovados pela assembleia geral.

§ 2o Com relação aos empregados públicos do consórcio público, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos.

§ 3o Os estatutos do consórcio público de direito público produzirão seus efeitos mediante publicação na imprensa oficial no âmbito de cada ente consorciado.

§ 4o A publicação dos estatutos poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se poderá obter seu texto integral.

### CAPÍTULO III

### DA GESTÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

#### Seção I

#### Disposições Gerais

Art. 9o Os entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público.

Parágrafo único. Os dirigentes do consórcio público responderão pessoalmente pelas obrigações por ele contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembleia geral.

Art. 10. Para cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá:

I - firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas;

II - ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação; e



III - caso constituído sob a forma de associação pública, ou mediante previsão em contrato de programa, promover desapropriações ou instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social.

Parágrafo único. A contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal, de acordo com o disposto no art. 52, inciso VII, da Constituição.

## Seção II

### Do Regime Contábil e Financeiro

Art. 11. A execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Art. 12. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar com o consórcio público.

## Seção III

### Do Contrato de Rateio

Art. 13. Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em Lei.

§ 3º As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

§ 4º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

Art. 14. Havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, o ente consorciado, mediante notificação escrita, deverá informá-la ao

consórcio público, apontando as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a garantir a contribuição prevista no contrato de rateio.

Parágrafo único. A eventual impossibilidade de o ente consorciado cumprir obrigação orçamentária e financeira estabelecida em contrato de rateio obriga o consórcio público a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites.

Art. 15. É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas.

§ 1º Entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida.

§ 2º Não se considera como genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

Art. 16. O prazo de vigência do contrato de rateio não será superior ao de vigência das dotações que o suportam, com exceção dos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.

Art. 17. Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

## Seção IV

### Da Contratação do Consórcio por Ente Consorciado

Art. 18. O consórcio público poderá ser contratado por ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, sendo dispensada a licitação nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei no 11.107, de 2005.

Parágrafo único. O contrato previsto no caput, preferencialmente, deverá ser celebrado sempre quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para um determinado ente consorciado, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais.

## Seção V

### Das Licitações Compartilhadas

Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou

indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

## Seção VI

### Da Concessão, Permissão ou Autorização de Serviços Públicos ou de Uso de Bens Públicos

Art. 20. Os consórcios públicos somente poderão outorgar concessão, permissão, autorização e contratar a prestação por meio de gestão associada de obras ou de serviços públicos mediante:

I - obediência à legislação de normas gerais em vigor; e

II - autorização prevista no contrato de consórcio público.

§ 1º A autorização mencionada no inciso II do caput deverá indicar o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, inclusive metas de desempenho e os critérios para a fixação de tarifas ou de outros preços públicos.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos ou, no caso de específica autorização, serviços ou bens de ente da Federação consorciado.

Art. 21. O consórcio público somente mediante licitação contratará concessão, permissão ou autorizará a prestação de serviços públicos.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se a todos os ajustes de natureza contratual, independentemente de serem denominados como convênios, acordos ou termos de cooperação ou de parceria.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica ao contrato de programa, que poderá ser contratado com dispensa de licitação conforme o art. 24, inciso XXVI, da Lei no. 8.666, de 21 de junho de 1993.

## Seção VII

### Dos Servidores

Art. 22. A criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.

Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 1º Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público.

§ 2º O pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no § 1º deste artigo não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária.

§ 3º Na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

## CAPÍTULO IV

### DA RETIRADA E DA EXCLUSÃO DE ENTE CONSORCIADO

#### Seção I

##### Disposição Geral

Art. 24. Nenhum ente da Federação poderá ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado.

#### Seção II

##### Do Recesso

Art. 25. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão do contrato de consórcio público ou do instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado que se retira e o consórcio público.

§ 3º A retirada de um ente da Federação do consórcio público constituído por apenas dois entes implicará a extinção do consórcio.

#### Seção III

##### Da Exclusão

Art. 26. A exclusão de ente consorciado só é admissível havendo justa causa.

§ 1º Além das que sejam reconhecidas em procedimento específico, é justa causa a não inclusão, pelo ente consorciado, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas que, nos termos do

orçamento do consórcio público, prevê-se devam ser assumidas por meio de contrato de rateio.

§ 2º A exclusão prevista no § 1º deste artigo somente ocorrerá após prévia suspensão, período em que o ente consorciado poderá se reabilitar.

Art. 27. A exclusão de consorciado exige processo administrativo onde lhe seja assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Art. 28. Mediante previsão do contrato de consórcio público, poderá ser dele excluído o ente que, sem autorização dos demais consorciados, subscrever protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades, a juízo da maioria da assembleia geral, iguais, assemelhadas ou incompatíveis.

## CAPÍTULO V

### DA ALTERAÇÃO E DA EXTINÇÃO DOS CONTRATOS DE CONSÓRCIO PÚBLICO

Art. 29. A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Em caso de extinção:

I - os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços;

II - até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

§ 2º Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio.

## CAPÍTULO VI

### DO CONTRATO DE PROGRAMA

#### Seção I

#### Das Disposições Preliminares

Art. 30. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações contraídas por ente da Federação, inclusive entidades de sua administração indireta, que tenham por objeto a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou

parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1o Para os fins deste artigo, considera-se prestação de serviço público por meio de gestão associada aquela em que um ente da Federação, ou entidade de sua administração indireta, coopere com outro ente da Federação ou com consórcio público, independentemente da denominação que venha a adotar, exceto quando a prestação se der por meio de contrato de concessão de serviços públicos celebrado após regular licitação.

§ 2o Constitui ato de improbidade administrativa, a partir de 7 de abril de 2005, celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa sem a celebração de contrato de programa, ou sem que sejam observadas outras formalidades previstas em lei, nos termos do disposto no art. 10, inciso XIV, da Lei no 8.429, de 1992.

§ 3o Excluem-se do previsto neste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 31. Caso previsto no contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação entre entes federados, admitir-se-á a celebração de contrato de programa de ente da Federação ou de consórcio público com autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista.

§ 1o Para fins do caput, a autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista deverá integrar a administração indireta de ente da Federação que, por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação, autorizou a gestão associada de serviço público.

§ 2o O contrato celebrado na forma prevista no caput deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 3o É lícito ao contratante, em caso de contrato de programa celebrado com sociedade de economia mista ou com empresa pública, receber participação societária com o poder especial de impedir a alienação da empresa, a fim de evitar que o contrato de programa seja extinto na conformidade do previsto no § 2o deste artigo.

§ 4o O convênio de cooperação não produzirá efeitos entre os entes da Federação cooperantes que não o tenham disciplinado por lei.

## Seção II

### Da Dispensa de Licitação

Art. 32. O contrato de programa poderá ser celebrado por dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso XXVI, da Lei no 8.666, de 1993.

Parágrafo único. O termo de dispensa de licitação e a minuta de contrato de programa deverão ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração.

### Seção III

#### Das Cláusulas Necessárias

Art. 33. Os contratos de programa deverão, no que couber, atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e conter cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto, a área e o prazo da gestão associada de serviços públicos, inclusive a operada por meio de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços;

II - o modo, forma e condições de prestação dos serviços;

III - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços;

IV - o atendimento à legislação de regulação dos serviços objeto da gestão associada, especialmente no que se refere à fixação, revisão e reajuste das tarifas ou de outros preços públicos e, se necessário, as normas complementares a essa regulação;

V - procedimentos que garantam transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares, especialmente de apuração de quanto foi arrecadado e investido nos territórios de cada um deles, em relação a cada serviço sob regime de gestão associada de serviço público;

VI - os direitos, garantias e obrigações do titular e do prestador, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão dos serviços e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e instalações;

VII - os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização dos serviços;

VIII - a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução dos serviços, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-las;

IX - as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita o prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, e sua forma de aplicação;

X - os casos de extinção;

XI - os bens reversíveis;

XII - os critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas ao prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, especialmente do valor dos bens reversíveis que não foram amortizados por tarifas e outras receitas emergentes da prestação dos serviços;

XIII - a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas do consórcio público ou outro prestador dos serviços, no que se refere à prestação dos serviços por gestão associada de serviço público;

XIV - a periodicidade em que os serviços serão fiscalizados por comissão composta por representantes do titular do serviço, do contratado e dos usuários, de forma a cumprir o disposto no art. 30, parágrafo único, da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

XV - a exigência de publicação periódica das demonstrações financeiras relativas à gestão associada, a qual deverá ser específica e segregada das demais demonstrações do consórcio público ou do prestador de serviços; e

XVI - o foro e o modo amigável de solução das controvérsias contratuais.

§ 1º No caso de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa deverá conter também cláusulas que prevejam:

I - os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária do ente que os transferiu;

II - as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III - o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos à sua continuidade;

IV - a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V - a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao prestador dos serviços ou ao consórcio público; e

VI - o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 2º O não pagamento da indenização prevista no inciso XII do caput, inclusive quando houver controvérsia de seu valor, não impede o titular de retomar os serviços ou adotar outras medidas para garantir a continuidade da prestação adequada do serviço público.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.



## Seção IV

### Da Vigência e da Extinção

Art. 34. O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o contrato de consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

Art. 35. A extinção do contrato de programa não prejudicará as obrigações já constituídas e dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

## CAPÍTULO VII

### DAS NORMAS APLICÁVEIS À UNIÃO

Art. 36. A União somente participará de consórcio público em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

Art. 37. Os órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos.

Art. 38. Quando necessário para que sejam obtidas as escalas adequadas, a execução de programas federais de caráter local poderá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos consórcios públicos.

Parágrafo único. Os Estados e Municípios poderão executar, por meio de consórcio público, ações ou programas a que sejam beneficiados por meio de transferências voluntárias da União.

Art. 39. A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.

§ 1º A celebração do convênio para a transferência de recursos da União está condicionado a que cada um dos entes consorciados atenda às exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração caso exista alguma inadimplência por parte de qualquer dos entes consorciados.

§ 2º A comprovação do cumprimento das exigências para a realização de transferências voluntárias ou celebração de convênios para transferência de recursos financeiros, deverá ser feita por meio de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC, relativamente à situação de cada um dos entes consorciados, ou por outro meio que venha a ser estabelecido por instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional.

## CAPÍTULO VIII

### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 40. Para que a gestão financeira e orçamentária dos consórcios públicos se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda:

I - disciplinará a realização de transferências voluntárias ou a celebração de convênios de natureza financeira ou similar entre a União e os demais Entes da Federação que envolvam ações desenvolvidas por consórcios públicos;

II - editará normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos, incluindo:

a) critérios para que seu respectivo passivo seja distribuído aos entes consorciados;

b) regras de regularidade fiscal a serem observadas pelos consórcios públicos.

Art. 41. Os consórcios constituídos em desacordo com a Lei no 11.107, de 2005, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente da Federação consorciado.

Parágrafo único. Caso a transformação seja para consórcio público de direito público, a eficácia da alteração estatutária não dependerá de sua inscrição no registro civil das pessoas jurídicas.

Art. 42. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de janeiro de 2007; 186o da Independência e 119o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

Guido Mantega

José Agenor Álvares da Silva

Paulo Bernardo Silva

Marcio Fortes de Almeida}

Dilma Rousseff

Tarso Genro

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.1.2007

## ANEXO III CARTA DE CONSTITUIÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE

### CARTA DOS GOVERNADORES DO NORDESTE

São Luís (MA), 14 de março de 2019.

Os Governadores dos Estados do Nordeste, reunidos nesta data, em São Luís (MA), manifestam-se à sociedade brasileira, nos seguintes termos:

1. Assinamos hoje o Protocolo que resultará na criação do Consórcio Nordeste, importante instrumento político e jurídico para o fortalecimento da nossa região e para melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos e cidadãs. Acreditamos que a cooperação assim intensificada resultará em diversas conquistas, por exemplo parcerias na aquisição de produtos e na execução de ações conjuntas em áreas como Segurança Pública.

2. No mesmo sentido de proteção e promoção dos direitos do povo do Nordeste, sublinhamos que vamos dialogar com os 153 deputados federais e 27 senadores dos nossos estados para que não haja qualquer retrocesso quanto a mecanismos essenciais para o desenvolvimento regional, notadamente o Banco do Nordeste, a CHESF e a Sudene.

3. Sobre propostas atualmente em debate no país:

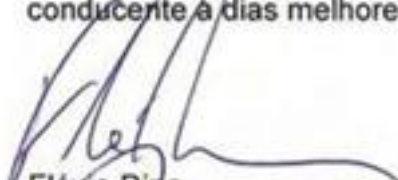
a) Registramos que não concordamos com a ideia de desvinculações de receitas para fazer face às despesas obrigatórias com saúde, educação e fundos constitucionais, que resultariam em redução de importantes políticas públicas. Em vez disso, desejamos discutir realmente o Pacto Federativo, inclusive no tocante à repartição constitucional de receitas e competências.

b) Quanto à Reforma Previdenciária, consideramos que se trata de um debate necessário para o Brasil, contudo posicionamo-nos em defesa dos mais pobres, tais como beneficiários da Lei Orgânica da Assistência Social, aposentados rurais e por invalidez, mulheres, entre outros, pois o peso de déficits não pode cair sobre os que mais precisam da proteção previdenciária. Também manifestamos nossa rejeição à proposta de "desconstitucionalizar" a Previdência Social, retirando da Constituição garantias fundamentais aos cidadãos. Do mesmo modo, consideramos ser imprescindível retirar da proposta a previsão do chamado

regime de capitalização, pois isso pode inclusive piorar as contas do sistema vigente, além de ser socialmente injusto com os que têm menor capacidade contributiva para fundos privados. Em lugar de medidas contra os mais frágeis, consideramos ser fundamental que setores como o capital financeiro sejam chamados a contribuir de modo mais justo com o equilíbrio da Previdência brasileira.

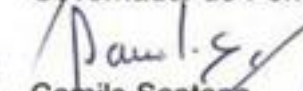
4. Por fim, defendemos o atual Estatuto do Desarmamento e somos contrários a regras que ampliem a circulação de armas, mediante posse e porte de armas. Tragédias como o assassinato da vereadora Marielle e a de Suzano, no Estado de São Paulo, mostram que armas servem para matar e aumentar violência na sociedade. Somos solidários à dor das famílias, destas e de outras tragédias com armas, e é em respeito à memória das vítimas que assim nos manifestamos.

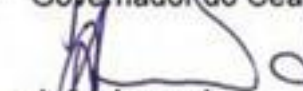
5. Ratificamos nosso empenho conjunto em favor de uma nação justa e soberana, renovando mais uma vez nossa disposição para o diálogo amplo, conducente a dias melhores para o Brasil.


  
Flávio Dino  
Governador do Maranhão

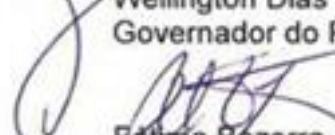
  
Rui Costa  
Governador da Bahia


  
Paulo Câmara  
Governador de Pernambuco

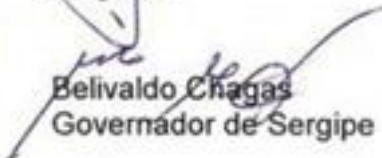
  
Camilo Santana  
Governador do Ceará

  
João Azevedo  
Governador da Paraíba

  
Wellington Dias  
Governador do Piauí

  
Fátima Bezerra  
Governadora do Rio Grande do Norte

  
José Luciano Barbosa da Silva  
Vice-Governador do Estado de Alagoas

  
Belivaldo Chagas  
Governador de Sergipe